

ESTRUCTURACIÓN DE LOS FACTORES DE ÉXITO EN LA  
ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS LOCALES PARA EL MUNICIPIO  
DE RIONEGRO ALINEADO AL MODELO DE LA ORGANIZACIÓN  
PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO -  
OCDE

Por

PAULINA ESPINOSA RODRÍGUEZ  
ÁNGELA PIEDAD SOTO MARÍN

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Tributación y  
Política Fiscal

Director  
Abel María Cano Morales

Asesor  
Gustavo Adolfo Ortega Oliveros

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y POLÍTICA FISCAL  
2014

## PAGINA DE ACEPTACIÓN

---

Jurado 1

---

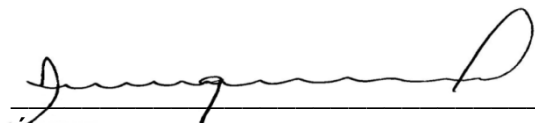
Jurado 2

---

Profesor Abel María Cano Morales  
Asesor Metodológico

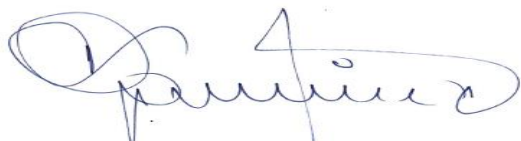
---

Profesor Gustavo Adolfo Ortega Oliveros  
Asesor Temático



---

Ángela Piedad Soto Marín  
Autor



---

Paulina Espinosa Rodríguez  
Autor

# **ESTRUCTURACIÓN DE LOS FACTORES DE ÉXITO EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS LOCALES PARA EL MUNICIPIO DE RIONEGRO ALINEADO AL MODELO DE LA OCDE**

## **Resumen**

El aparato estatal debe apoyarse en un sistema tributario, que se fundamente en los principios de eficiencia, eficacia y progresividad, encaminados a que los contribuyentes cumplan con el principio fundamental establecido en el Artículo 95, numeral 9, de la Constitución Política: “Es deber de todo ciudadano: Contribuir con los gastos e inversión del Estado”.

A partir de preceptuado en la Carta de 1991, los Gobiernos Locales en Colombia cuentan con autonomía política, administrativa y fiscal (CONSTITUYENTE, 1991), aunque esta última no ha tenido el desarrollo legislativo que consagra nuestra Constitución; en donde se estructuren todos los impuestos municipales, hoy se evidencia un marco normativo desactualizado, toda vez que la ley más reciente data de 1983 (Ley 14), a la vez dichas normativas no responden a la dinámica política, económica y social actual de las Municipalidades; esta situación refleja falta de claridad en las normas y por ende en la relación de la Administración Tributaria Local (ATL) con los contribuyentes, generando diferencia de criterios en el cumplimiento de las obligaciones, e incentivando la evasión y la elusión por parte de los sujetos pasivos.

Los Municipios corresponden a una de las divisiones político administrativa del ordenamiento nacional en Colombia y cada Gobierno Local define la forma como establece su estructura administrativa y gestiona su autonomía fiscal; este ordenamiento no es consecuente con un modelo novedoso ni como resultado de mejores prácticas en el cumplimiento de su función como administración tributaria que consiste en realizar procesos de: determinación, fiscalización, devolución, discusión y cobro de sus ingresos corrientes, situación que permite evaluar la

gestión integral y como consecuencia se refleja en el comportamiento de los indicadores de eficiencia fiscal y posibiliten la inversión social.

Esta investigación tiene como propósito estructurar un modelo exitoso como el modelo de la OCDE, aplicado en la Administración Tributaria Local del Municipio de Rionegro – Antioquia, a la luz de los principios tributarios contenidos en el marco constitucional y legal de nuestro país.

Par ello, se requiere una participación activa de las Administraciones Tributarias Locales en adelante (ATL), de tal forma que no se limiten solo a proponer reformas en los tipos de gravámenes o potenciar la progresividad en las ya existentes, sin solucionar paralelamente las falencias que tienen de: Ausencia de una política tributaria definida por la administración local; carencia de normas ajustadas a la realidad local; retraso en la aplicación de las tecnologías de información y las telecomunicaciones (TIC'S), dotar de recursos humanos competentes y suficientes; establecer procesos y procedimientos tributarios claros, simples, accesibles; incentivar las alianzas con entidades públicas, privadas y organismos internacionales que coadyuven a la competitividad, cultura tributaria y servicios tributarios disponibles para los sujetos pasivos, responsables o contribuyentes; ausencia de certificación en los procesos de la Administración Tributaria alineado con estándares nacionales e internacionales.

El objetivo del proyecto no busca definir una hipótesis dado que está enmarcado dentro del tipo de investigación descriptiva, la cual se fundamente en hechos reales tomados de la experiencia exitosa del Modelo de la OCDE. Además algunos resultados se mostraran mediante datos estadísticos, lo que permite hacer proyecciones de los ingresos tributarios, medir niveles de presión fiscal, tendencias y comportamientos por efectos de la implementación de las mejores prácticas en la Administración de los Tributaria, buscando dar una interpretación correcta, basada en datos, estudios de campo y hechos reales; sometidos a una evaluación externa realizada por la Dirección Nacional de Planeación, mediante la

cual evalúa los resultados de desempeño fiscal de las entidades territoriales, y asigna una posición dentro del ranking nacional de municipios de Colombia.

La investigación se realizará teniendo en cuenta la recolección de información disponible en libros, textos, análisis de información tributaria estadística, conclusiones de seminarios, trabajo de campo y experiencias tomadas de la realidad del Municipio de Rionegro, basados en la técnica descriptiva (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003), (Sautu, 2001 (1997))

## Tabla de contenido

ESTRUCTURACIÓN DE LOS FACTORES DE ÉXITO EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS LOCALES PARA EL MUNICIPIO DE RIONEGRO ALINEADO AL MODELO DE LA OCDE.....	3
Resumen.....	3
Introducción.....	8
1. Planteamiento del Problema.....	9
2. Justificación.....	10
3. Objetivos.....	15
3.1. General.....	15
3.2. Específicos: .....	15
4. MARCO TEÓRICO.....	16
4.1. Sistemas Tributarios .....	16
4.2. Política Fiscal .....	19
4.3. Planeación Tributaria.....	23
5. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA TRIBUTARIA.....	24
5.1. El Concepto De Política Tributaria.....	24
5.2. La Política Tributaria Como Parte Del Proceso De Formulación De Políticas Públicas.....	25
6. EL CONTEXTO PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA.....	28
7. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO.....	29
7.1. Debilidades internas.....	30
7.2. Fortalezas internas.....	30
7.3. Oportunidades.....	32
7.4. Amenazas .....	33
7.5. Análisis .....	33
8. PROPUESTA DE POLÍTICA TRIBUTARIA .....	34
8.1. Definición de la Política Pública. ....	34
8.2. Ámbito de aplicación:.....	35

8.3.	Objetivo General de la Política Pública:.....	35
8.4.	Objetivos Específicos:.....	35
8.5.	Articulación: .....	36
8.6.	Recursos:.....	36
8.7.	Instrumentos para el desarrollo de la Política Tributaria:.....	36
8.7.1.	Cultura Tributaria: .....	36
8.7.2.	Estatuto Tributario: .....	40
8.7.3.	Planeación estratégica: .....	40
8.7.4.	Programas de fiscalización: .....	41
8.7.5.	Sistema de gestión de la calidad: .....	42
8.7.6.	Sistematización en el manejo de las rentas.....	47
8.7.7.	Gestión del Talento Humano .....	49
8.7.8.	Publicidad de las actuaciones de la Administración Tributaria Municipal. ....	53
9.	MODELO DE GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA .....	54
9.1.	Indicadores de gestión:.....	54
9.2.	Mecanismos de integración: .....	55
9.3.	Acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento:.....	55
10.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	56
ANEXOS	.....	61
	Anexo 1: Certificación Alcaldía.....	61
	Anexo 2: Anuncio De Prensa.....	62
	Anexo 3: Aviso De Prensa .....	63
	Anexo 4: Informe De Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP. ....	64
	Anexo 5: Informe De Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP. ....	65
	Anexo No. 6: Informe Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP. ....	66

## Introducción

Con el fin de constituir una aproximación del modelo tributario propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE – planteado actualmente para las economías de la Unión Europea, surge esta iniciativa que hemos titulado “ESTRUCTURACIÓN DE LOS FACTORES DE ÉXITO EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS LOCALES PARA EL MUNICIPIO DE RIONEGRO ALINEADO AL MODELO DE LA OCDE”, en esta investigación se definirán siete componentes que son esenciales para una adecuada aplicación del modelo y que serán propuestos para la municipalidad de Rionegro - Antioquia, con el fin de que mejoren sus niveles de ingresos públicos y permita obtener una calificación sobresaliente en la evaluación de desempeño fiscal que realiza de manera anual la Dirección Nacional del Planeación en su evaluación a la gestión integral de las entidades territoriales.

La propuesta de este trabajo de investigación comienza con un diagnóstico del estado actual de la Administración Tributaria Local del Municipio de Rionegro, Antioquia, alineando los factores descritos en el modelo de la OCDE a este organismo público, y la forma como puede generar efectos positivos sobre la administración de sus ingresos corrientes, que son la fuente de financiamiento de los municipios que permite invertir en su desarrollo y propicia la inversión social.

La implementación del modelo será la fase en la cual se pueda obtener la evidencia de los resultados obtenidos, por medio de mediciones externas que se realicen al proceso de administración tributaria en particular y desempeño fiscal e integral, por su puesto basado en los indicadores y su comportamiento, esperando que los resultados demuestren una administración exitosa basada en uno de los modelos vigentes y al cual esperamos se puedan irradiar en los demás municipios de nuestro Departamento y Nación. Esta suma de esfuerzos debe propiciar un ambiente que apoye la gestión de las Entidades Territoriales, y contribuya a una menor dependencia del gobierno nacional, como mecanismo de control al gasto



público o como incentivo a los territorios que cumplen de manera ordenada sus mandatos constitucionales y legales en lo que tiene que ver con gestión sus ingresos públicos.

## **1. Planteamiento del Problema**

Los gobiernos locales en Colombia gozan de una autonomía para la gestión de sus rentas y recursos, amparados en el artículo 287 de la Constitución Nacional, sin embargo esta autonomía se limita a lo establecido en la mencionada constitución y la Ley; situación que les impide la definición autónoma de un modelo de tributación aplicado las necesidades propias del territorio y el establecimiento de cargas tributarias adicionales a sus administrados, situación que pone en duda la mencionada autonomía y que hace necesario traer a nuestra realidad experiencias exitosas en otros países y adecuarlo a la estructura del municipio, como prueba de implementación en nuestro país de una cultura totalmente opuesta a la nuestra, como lo es la Europea.

La existencia de diversas clases de tributos, no corresponde con la definición de una estructura de un modelo tributario, sino que obedece a la acumulación de una serie de normas obsoletas y que pierden vigencia con la modernización de la sociedad y del estado, carentes de procedimientos vigentes y que ofrecen garantías en la relación con sus administrados, desarticulados con los sistemas de información y excediendo en ocasiones la competencia administrativa para la gestión de sus intereses.

Este trabajo busca la definición de un modelo que ha tenido éxito en la Comunidad Económica Europea y son una aproximación a una experiencia aplicada a la realidad tributaria de nuestro país limitado a las competencias territoriales de la más mínima expresión geográfica y política, que constituye un ordenamiento dentro del estado social de derecho, como se define nuestro país.

## **2. Justificación**

Los ingresos tributarios hacen parte de las fuentes de ingresos de la hacienda pública de un estado y son necesarios para soportar la financiación del gasto público, en la ecuación de equilibrio económico se busca que los ingresos sean suficientes y capaces de cubrir las necesidades planteadas por el estado en sus planes de gobierno o planes de desarrollo que demandan una elevada cantidad de recursos y cuya fuente de financiación es la capacidad contributiva de sus ciudadanos.

Así como la estructura del estado en Colombia se divide en Nación, departamentos y municipios, esta misma estructura responde a los tributos, y aunque no son excluyentes y su coexistencia eleva la presión fiscal de un estado los responsables atienden en este mismo orden sus cargas tributarias, razón por la cual los municipios deben acudir a su creatividad buscando elevar los niveles de tributación que les permita cumplir con sus fines esenciales.

Los indicadores de eficiencia y niveles de recaudo son un medio para evaluar la gestión de los municipios y permite clasificarlos con el fin de establecer su participación dentro de las rentas de la nación y acude a otro tipo de estímulos que posibiliten su mejor desempeño.

Todo proyecto de reforma fiscal INCORPORA LA OFERTA DE UN MODELO TRIBUTARIO, el cual, en la realidad práctica, genera diferencias con respecto al ideal reformador, apareciendo los diferentes sistemas tributarios nacionales o creando subsistemas al interior de la estructura tributaria, engrosando la complejidad propia de estos modelos.

Por lo tanto, en la realidad nacional diaria esta idea racionalizadora, que propugna el establecimiento, de un conjunto de tributos y de un modelo de gestión tributaria adaptados a la concreta propuesta de Reforma Fiscal, contrasta, en la práctica, con la existencia de intereses del propio proyecto reformador, inercia administrativa, resistencias entre los grupos de presión, etc., aportando contradicciones al modelo. Todo ello revela que, en la práctica, ningún Gobierno logra imponer en pluralidad el modelo tributario que desea.

En pleno Siglo XXI el problema principal de las Administraciones Tributarias Locales, es que no están preparadas para enfrentar los nuevos retos y cambios de obligatoria adopción como consecuencia normal de las variaciones del entorno, la globalización y el vertiginoso avance de las nuevas tecnologías, las cuales están cambiando las relaciones entre los estados, sus administraciones, los mercados y los ciudadanos, y además, se cuestiona la capacidad de administrar los impuestos Municipales.

En este contexto, es imperativo implementar y desarrollar un nuevo modelo de gestión para el municipio de Rionegro, que permita tener Administración Tributaria Local (ATL), basada en los principios desarrollados por la OCDE, el cual reemplace basado en estructuras jerárquicas inmóviles y que por sus limitaciones no permite una efectiva tributación, más aun teniendo presente que este Municipio ocupa el primer puesto en el Ranking de desempeño fiscal, dentro de la evaluación a los municipios realizado por el Departamento Administrativo de Planeación.

En las últimas décadas se ha producido un proceso de convergencia y estructura de los sistemas fiscales de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) siguiendo el llamado su *Modelo* que implica un cambio en la jerarquía de los principios impositivos primando, especialmente, los de eficiencia económica y sencillez administrativa, al tiempo que pierde importancia relativa el de equidad vertical. Siendo este modelo

reconocido como exitoso en el contexto internacional, el Municipio de Rionegro carece de dicho modelo (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003).

En la política fiscal se definen los instrumentos que le permiten a los estados cumplir con el mandato constitucional, en el cual se evidencia una marcada importancia al recaudo de los tributos y la gestión tributaria. La razón de ser es que los entes territoriales sean por si mismos sostenibles financieramente, sin depender del gobierno central para su funcionamiento dependiendo de la capacidad de este para la distribución de recursos por medio de transferencias, subsidios, cofinanciación, haciendo más robusta la estructura del gobierno central.

El desenvolvimiento de la democracia municipal se inscribe dentro de los ideales del constituyente del 91, el carácter social del estado es una de las directrices de la política y de la actividad de los poderes. Ningún Gobierno alimenta sus ingresos públicos de forma exclusiva, así dentro del presupuesto público se reconozca una importancia relativa a la recaudación de los tributos, dentro de la Política Fiscal se establecen diferentes y múltiples herramientas al servicio de los objetivos políticos, sociales y económicos que el Gobierno de turno desee desarrollar.

La medición del desempeño y de las capacidades instituciones de la administraciones municipales constituye un aspecto esencial para el buen gobierno, en aras de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, toda vez que con el modelo de descentralización colombiano, los gobiernos municipales enfrentan importantes responsabilidades de gasto social, de cuya gestión efectiva depende buena parte de los logros en las metas de desarrollo social.

Las capacidades administrativas y técnicas de los gobiernos municipales han mejorado lentamente y de forma desigual, lo cual ha conducido a resultados sociales diferentes y evidenciar disparidades en las capacidades instituciones entre los municipios.

La dispersión de normas, en materia territorial municipal, ha incidido en la deficiente administración de los impuestos, ha dificultado su recaudo, y el comportamiento de los contribuyentes frente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por eso es necesario tener un solo cuerpo normativo, con todas las disposiciones que establecen los impuestos municipales, con el fin de cumplir con un clima de certeza jurídica que mejore las relaciones entre los contribuyentes y las administraciones territoriales.

Se busca con la implementación de este modelo una organización eficiente, que aumente la tributación voluntaria y permita diezmar la evasión, mediante un adecuado procedimiento en los procesos de determinación, fiscalización, devoluciones y cobro, mediante el diseño de una planificación tributaria que se alinee siempre a los programas y proyectos del plan desarrollo, de cualquier mandatario que sea elegido en el Municipio de Rionegro y que les permita proyectar en los planes financieros la ejecución del plan de gobierno en sus cuatrienios y así incrementar la confianza de los ciudadanos en el Gobierno Local, logrando mayor eficiencia fiscal.

Ningún Gobierno fortalece sus ingresos públicos de forma exclusiva, así dentro del presupuesto público se reconozca una importancia relativa la recaudación de los tributos. En la Política Fiscal se establecen diferentes y múltiples herramientas al servicio de los objetivos políticos, sociales y económicos que el Gobierno de turno desee desarrollar.

La realidad tributaria de cada ente territorial nos muestra la existencia de una serie de gravámenes, lo que deja entrever, es si las relaciones entre estos gravámenes responden a una ordenación racional, es decir, conforman, en principio, un modelo tributario o, simplemente, son producto de la existencia de normas vigentes que se han acumulado con el paso de los años o de la arbitrariedad del ejecutivo encargado de aplicarlos.

Partamos de la actual situación territorial, quienes amparados en la soberanía que les asigna la Constitución Nacional, limitan las competencias de las Administraciones Tributarias, impidiendo la construcción de un modelo autónomo que facilite el cumplimiento de las obligaciones, sin perjuicio de la recaudación de las rentas propias.

En términos de Administración es generalmente compartida la idea, que un sistema tributario correctamente diseñado no es nada si no cuenta con una organización capaz de aplicarlo y transformarlo de acuerdo a los cambios del entorno local e internacional como consecuencia normal de los procesos de integración y Globalización. Por ello, es importante apreciar y estar al tanto de los rasgos y líneas de evolución más destacados en las Organizaciones Tributarias de los países desarrollados, con el fin de identificar cuáles son las prácticas administrativas más novedosas que sirvan como referencia de métodos y procedimientos que deberían evitarse en la medida de lo posible por no parecer soluciones adecuadas a las necesidades y realidades locales.

Puede decirse que la globalización a la que asisten los estados en las últimas décadas y que adquiere un ritmo cada vez más rápido, condiciona a las Administraciones Nacionales en el diseño de sus sistemas fiscales y en la forma como pueden gestionarse. Por ello, cada vez más el margen de maniobra en el diseño de los sistemas tributarios de cada país es cada vez más estrecho y en el futuro tiende a generalizarse en un “sistema fiscal de consenso” apoyado en los trabajos y propuestas de organizaciones internacionales, singularmente los lineamientos y pautas del *Modelo* de la OCDE se ha convertido en un referente exitoso que cumplen con las condiciones de marco de referencia para las demás naciones alrededor del mundo. En el mismo sentido en América Latina las grandes instituciones (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) también exigen unas condiciones mínimas de los sistemas nacionales para conceder determinados préstamos; de este modo también en

América Latina se asiste a un proceso de aproximación a los sistemas fiscales antes mencionados aun cuando hay todavía grandes diferencias, pero en esencia lo que se pretende con la evaluación de la implementación del modelo de la OCDE, obtener nuevas y mejores prácticas que fortalezcan el sistema fiscal o tributario local de El Municipio de Rionegro con esencia transformista desde lo local, utilizando las ventajas endógenas que se fortalecen con las influencias exitosas exógenas como la mejor condición para obtener el fortalecimiento y sostenimiento tributario en el corto, mediano y largo plazo y por ende de la Administración Pública Local.

### **3. Objetivos**

#### **3.1. General**

Estructurar el modelo tributario extensivo de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), como experiencia de éxito en la Administración Tributaria Local, ajustado al Municipio de Rionegro – Antioquia – Colombia, en el marco de los principios rectores de la gestión tributaria territorial.

#### **3.2. Específicos:**

Analizar el modelo Tributario de la OCDE frente a los principios rectores de la tributación territorial en Colombia.

Estructurar los componentes del modelo de la OCDE como factores de éxito para la Administración tributaria Local del Municipio de Rionegro.

Adecuar el modelo de la OCDE a la estructura de la Administración Tributaria Local del Municipio de Rionegro.

## **4. MARCO TEÓRICO**

### **4.1. Sistemas Tributarios**

Se definen como “conjunto de Instituciones, principios y relaciones de interdependencia de carácter jurídico y económico, que caracterizan con cierta permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del Sector Público de un país o conjunto de países, orientadas a la consecución de determinados fines u objetivos”.

El conocimiento de los sistemas fiscales y de los elementos que lo integran presenta gran interés para conocer la evolución de la realidad socioeconómica de cualquier país, por los efectos importantes que pueden generar las diferentes alternativas de gravamen y su concreción en propuestas de reforma fiscal, parcial o general. El sistema fiscal de un país o un ámbito determinado es siempre producto de la evolución histórica de este y presenta un significativo carácter dinámico a lo largo del tiempo. Por ello, tanto la explicación de los objetivos a alcanzar como el enunciado de los principios normativos que regulan dicho sistema habrán de estar referenciados a un ámbito temporal claramente definido (López, 2007-2009).

Además dentro de la evaluación que se hace a los estados, los niveles de presión tributaria, tienen incidencia en estos resultados, no en vano los organismo multilaterales de crédito, analizan el comportamiento de los niveles de tributación en la nación, con el fin de autorizar desembolsos de recursos respaldados en estos niveles de tributación.

En el caso de España se identifica una estructura dual, o dicho en términos empresariales: procesos productivos “masivos” con fuerte apoyo informático,



potentes servicios de información y asistencia y necesidad de un personal menos cualificado, y procesos productivos “intensivos” que requerirán personal más cualificado y que gestionarán las formas más complejas de fraude o evasión.

La creación de agencias con status jurídico diferente a los tradicionales departamentos ministeriales se ha generalizado. Dichas entidades, vienen dotadas por sus normas de creación de cierta autonomía de funcionamiento, en especial en cuestiones financieras y de gestión de recursos humanos, a fin de lograr mejores resultados en el desempeño de su misión. Un ejemplo ya lejano en el tiempo es el IRS americano, al que recientemente se ha incorporado Italia y el “Canada Revenue Agency” la agencia canadiense que se separó del Ministerio de Finanzas; y antes lo hicieron Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y España. Muchos países latinoamericanos, entre otros, Perú, México, Argentina, Guatemala y Bolivia han participado, también, en esta transformación en agencias. Excepciones importantes a este proceso son la administración francesa y alemana, que continúan siendo encargadas a unidades con status jurídico de departamento ministerial, y en el ámbito latinoamericano Chile (Fernando Díaz Yubero, 2010).

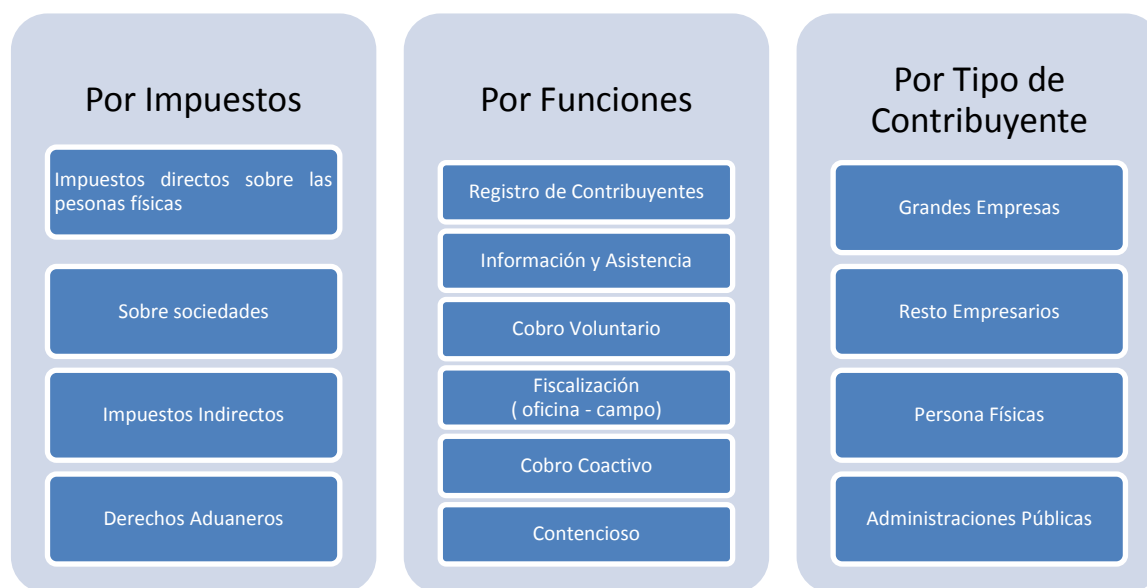
La idea de la prestación de servicios al contribuyente no se limita a facilitarle educación, información y asistencia, sino que debe alcanzar al diseño de la estructura de las organizaciones tributarias. Los organigramas de las administraciones más avanzadas reflejan una estructura orientada hacia los distintos tipos de contribuyentes. Este tipo de estructuras tiene su racionalidad en el convencimiento de que semejante diseño facilita la prestación de servicios, el cumplimiento voluntario, y de ahí, la recaudación de impuestos.

Paralela a la tendencia, a la especialización por tipos de contribuyentes, que procede de la empresa privada, se produce otra que persigue acercar la administración al ciudadano, reduciendo el número de apartamentos intermedios

entre los órganos de dirección y las unidades operativas. En otras palabras la imagen de un organigrama vertical en el que las decisiones descienden o las quejas ascienden por una escalera casi interminable de peldaños hasta llegar a su destino, se sustituye por un organigrama horizontal, en el que la distancia entre los extremos de la escalera se reduce. De esta forma las unidades operativas que mantienen una relación directa con el contribuyente están en permanente contacto con los de decisión, y así estas también perciben, sin un gran número de agentes intermediarios, cuales son las necesidades de los ciudadanos.

En todo caso, en análisis en profundidad de la organización de las Administraciones Tributarias no lleva a concluir que los modelos son cada vez más complejos y que presentan notas y características de los diferentes modelos organizativos, así:

Figura 1: Modelos Organizativos para la Administración Tributaria Local



Fuente: Diseño de Autores.

Por ello no es fácil acotar las características que definen un modelo ideal para un estatuto de Administración Tributaria, dado que diferentes propuestas han

obtenido resultados igualmente aceptables en distintos países. No obstante, en el momento actual parece decantarse un modelo cuyas notas básicas serían: el fomento del cumplimiento voluntario, reducir la presión fiscal indirecta; que administre todos los tributos, internos y externos, estatales y regionales; organizado en forma de agencia, con autonomía de gestión y contratación, muy capitalizado en tecnologías de la información (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003).

La tendencia que desde la teoría de Administración Pública se plantea busca modelos integrados, cadenas de valor con identificación del modelo insumo producto, pero quizá la propuesta más novedosa se orienta a una aproximación en la cual se identifica una estructura aplanada, más cercana al contribuyente, en una relación más integrada y que permuta el logro en el cumplimiento de sus obligaciones de manera voluntaria.

#### **4.2. Política Fiscal**

El área de Política Fiscal, acompaña al Ministro de Hacienda en el diseño, la implementación y el constante perfeccionamiento de la política tributaria del país, tanto de la legislación como de los demás componentes del sistema tributario nacional, herramienta esencial de la política fiscal; en esta política se ajustan las políticas de tributación territorial, que no pueden ser exógenas a este modelo tributario.

La Política Macroeconómica agrupa el conjunto de medidas tomadas por los Gobiernos que tienen como objeto influir en la marcha de la economía en su conjunto, entendida desde una perspectiva agregada. Estas medidas de política económica pretenden intervenir sobre la marcha de las principales variables macroeconómicas como lo es la sostenibilidad fiscal, la generación de empleo, el

crecimiento de la economía e incremento en la productividad<sup>1</sup>, de este modo, ofrecer respuestas a los problemas económicos básicos que padecen las Administraciones Territoriales, como la redistribución de recursos de los impuestos nacionales, fenómenos inflacionarios, desempleo, fluctuaciones del tipo de cambio. Con el fin de contrarrestar estos fenómenos, el estado acude a través de diversos mecanismos de estabilización que ofrecen cuatro (4) tipos de políticas: la política fiscal, la política monetaria, la política de tipos de cambio y la política de oferta o de mercado.

Desde esta perspectiva la política fiscal es el conjunto de medidas diseñadas con el fin de orientarlas a los programas de gasto público, ingresos públicos y beneficios fiscales, todas estas medidas enmarcadas dentro del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público; con el fin de que contribuyan al logro de los objetivos de la política macroeconómica. Mediante estas variaciones, el Gobierno pretende provocar determinados efectos sobre el nivel de producción o de actividad económica, sobre el empleo y sobre el nivel general de precios (Martín, 2007-2009).

Un instrumento que ayuda al sector público en su camino de garantizar la sostenibilidad fiscal es el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>2</sup>, MFMP en adelante, con este mecanismo se planifica el comportamiento de los dos lados de la ecuación<sup>3</sup>, es decir del ingreso y el gasto público y los mecanismos de nivelación como lo es

---

<sup>1</sup> Tomado del documento Estrategia económica y fiscal 2010 – 2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de Colombia. 2011.

<sup>2</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es un documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Allí se hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas.

<sup>3</sup> Ecuación Ideal Ingresos Públicos = Gasto Público.

el endeudamiento público; las transferencias de la nación, los excedentes de capital, entre otros.

El MFMP proyecta, en un periodo de 10 años, el panorama de la sostenibilidad fiscal, pero además le permite a la administración pública intervenir las áreas de su interés, dentro de un manejo responsable de las finanzas públicas, políticas austeras de gasto y endeudamiento público, acciones encaminadas a la dinámica del crecimiento económico.

Analizada la política fiscal del gobierno nacional, se identifican dos temas gruesos que impactan las finanzas de las entidades territoriales, uno tiene que ver con la Ley de Regalías, norma en la cual se han presentado avances, históricamente estos beneficios se distribuían entre las entidades territoriales productoras, hoy existe la posibilidad que el acceso de estos recursos a territorios no productores<sup>4</sup>, todos los recursos del Sistema General de Regalías financiarán proyectos de Inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y decisión – OCAD<sup>5</sup> – quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

A pesar de la creencia que las regalías fortalecen la pereza fiscal de las entidades territoriales, ya que promueve la dependencia de los recursos del Gobierno Central, estanca la iniciativa tributaria en las regiones, se ha transformado en un mecanismo que premia justamente la eficiencia fiscal, pues uno de los indicadores que evalúa el OCAD, es el adecuado manejo de las finanzas públicas de las regiones, y a la vez, estas se convierten en una fuente adicional de recursos que hagan parte de los ingresos públicos percibidos por las administraciones territoriales.

---

<sup>4</sup> Ley 1530 de 2012.

<sup>5</sup> Ver página WEB [www.snr.gov.co](http://www.snr.gov.co) , página oficial del Sistema Nacional de Regalías.

De otro lado se evidencia que el gobierno nacional ha tratado de darle un vuelco al sistema tributario nacional mediante, evidencia de ello es la pasada reforma tributaria<sup>6</sup> que trató de estructurar un nuevo modelo para el manejo tributario de nuestro país, mediante la definición de bases gravables con menos distorsiones, incremento al número de responsables de obligaciones tributarias, redefinición de tarifas y creación de impuestos o contribuciones parafiscales.

Este nuevo modelo que promueve el Gobierno Nacional, es un modelo que busca elevar los niveles de tributación y en consecuencia eleva la presión fiscal que nuestro país, de acuerdo a los estudios realizados por la OCDE, Colombia se encuentra en la lista de países con menor carga tributaria, según la metodología que definieron para el cálculo de esta mediante publicación del mas reciente estudio realizado por la OCDE<sup>7</sup> y el CIAT<sup>8</sup>. (Trigueros & Lorenzo, 2013)

Todos los esfuerzos realizados desde el gobierno nacional, es de esperarse que contribuya con el desarrollo de las regiones mediante el apoyo a sus iniciativas de desarrollo no solamente en obras de infraestructuras, sino además en ciencia, tecnología e innovación, entre otras obligaciones en las cuales están del fondo de ahorro pensional y el fondo de ahorro y estabilización.

Así planteado el escenario de la Política Fiscal, las entidades territoriales deberán acoger las recomendaciones y los lineamientos trazados desde el gobierno central en cumplimiento de los indicadores que demuestren la aplicación de los instrumentos planteados y sus resultados.

---

<sup>6</sup> Ley 1607 de 2012.

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE –

<sup>8</sup> Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT –

### **4.3. Planeación Tributaria**

La planificación es necesaria en organizaciones que operan en entornos dinámicos y complejos. Supone sencillamente trabajar ordenadamente para alcanzar los objetivos fijados para la organización. Permite evaluar actividades y resultados y en función de esto habilitar a sus directivos para tomar decisiones. También nos permite estandarizar y asegurar la homogeneidad de los procesos y procedimientos (FERNANDO DIAZ YUBERO, 2007-2009).

La complejidad de las Administraciones tributarias ha dado lugar a que cada vez sean más completos y elaborados sus sistemas de planificación y control gerencial, que ofrecen soluciones diversas. En general, van siendo cada vez más sofisticados y tratan de tomar en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos, incorporan cada vez más facetas ligadas al servicio, al contribuyente y no solo datos relativos a la lucha contra el fraude y tratan de incluir todos los procesos relevantes de forma integrada, superando los compartimientos estancados.

La Globalización de la Economía Mundial está teniendo un fuerte impacto en las relaciones económicas internacionales, así mismo, la creación de espacios económicos integrados alimenta la competencia fiscal entre los distintos países y fomenta el empleo de prácticas fiscales que, favorecen el establecimiento de personas o sociedades en un país, resultando perjudiciales para los demás. Las organizaciones fiscales deben reaccionar frente a este nuevo reto y ser capaces de adaptarse con rapidez. Las técnicas de análisis de riesgos no pueden limitarse a aspectos locales; deben también contemplar esta nueva dimensión internacional. Por ello, es preciso mejorar y explotar intensamente la cooperación administrativa internacional y la presencia en organismos multilaterales, lo cual incluye no solo la firma de tratados y acuerdos internacionales, sino el intercambio de información y el desarrollo de actuaciones administrativas conjuntas de las distintas Organizaciones Tributarias Nacionales (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003).

Al parecer el interés de mantener convenios internacionales orientados a evitar la doble tributación, no se traduce en que las administraciones tributarias locales busque este mismo fin, pues es evidente el interés de los municipios de presionar a los contribuyentes por el cumplimiento de obligaciones que contradicen la aplicación de este principio.

La complejidad de un sistema tributario los únicos resultados que muestran son niveles de evasión, elusión, corrupción; pero nunca incrementa los niveles de recaudación tributaria de la entidad.

## **5. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA TRIBUTARIA**

### **5.1. El Concepto De Política Tributaria**

Se puede entender la política tributaria como el “Manejo de la estructura y administración impositiva de un país”<sup>9</sup> o como el “conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado.”<sup>10</sup> Cualquiera sea la definición que se elija, en ella concurren por lo menos tres elementos claves para la formulación de una política tributaria:

- La política tributaria es una política de Estado, es decir, es una política pública aunque tiene implicaciones sobre otros actores sociales (el mercado, los ciudadanos).

---

<sup>9</sup> Glosario de términos sobre administración pública. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú. Consultado en línea el 27 de marzo de 2009 en <http://www.unmsm.edu.pe/>

<sup>10</sup> Consultado en línea el 27 de marzo de 2009 en <http://www.definicion.org/politica-tributaria>



- La política tributaria se refiere a la determinación y administración de impuestos, como fuente primaria de recursos para el funcionamiento del Estado.
- La política tributaria debería obedecer al contexto económico, social y político de cada país (si se trata de impuestos nacionales) o de cada región o entidad territorial (cuando se trata de impuestos locales). Este contexto debe considerarse desde una perspectiva histórica, pues la estructura y administración tributaria cambian a través del tiempo, en función de los cambios que van teniendo las condiciones económicas, sociales y políticas del Estado donde se aplican los impuestos.

## **5.2. La Política Tributaria Como Parte Del Proceso De Formulación De Políticas Públicas**

Al inicio se ha señalado que la política tributaria es una política de Estado. Esta determinación lleva implícita la necesidad de aceptar una definición de “Estado” que responda a los otros dos determinantes de la política tributaria que arriba se indicaron. No siendo el propósito de este trabajo hacer un análisis en profundidad del concepto de Estado desde la Teoría Política, se optará por escoger una definición con propósitos prácticos. Esta definición es la que utiliza el profesor André-Noel Roth Deubel cuando describe el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas al decir que “el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Mény y Thoening, citados por André-Noël Roth. En: Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá. 2002. Página 19.

Nótese que en esta perspectiva, las decisiones que toma el Estado no necesariamente reflejan las necesidades de toda la sociedad, aunque si la afectan. Es decir, aun aquellos sectores sociales que no sean considerados en la decisión tomada, se van a ver afectados por ella. Esto es especialmente importante de entender en cuanto se refiere a la política tributaria, por cuanto su alcance llega incluso a individuos o colectivos que podrían no estar de acuerdo con las obligaciones que esta política pública les establece.

Ahora bien, para establecer un marco conceptual y de procedimiento para la gestión de la política tributaria, se requiere también analizarla en su dimensión como política pública. La política pública puede entenderse en una triple dimensión como conjunto de instituciones, proceso de construcción de decisiones y como producto o resultado de ese proceso<sup>12</sup>.

Como conjunto de instituciones, la política pública es “concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés”<sup>13</sup>. Respecto de la política tributaria, esta conceptualización de la política pública lleva a señalar la estrecha relación que existe entre la política y los órganos del Estado que la administran. Como lo ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “la aplicación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de la capacidad de la oficina de administración tributaria. La experiencia, los recursos y la capacidad administrativa, e incluso las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, determinan lo que se pone en práctica.”<sup>14</sup>

Como proceso, la construcción de una política tributaria lleva al reconocimiento de las entradas, las actividades, las salidas y los grupos de interés (stakeholders) que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de la política pública

---

<sup>12</sup> Notas de clase del curso “Redes sociales y políticas públicas” del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia. Semestre 2008-2. Profesor Edinson Brand.

<sup>13</sup> André-Noël Roth. Obra citada. Página 25.

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. El arte de la política tributaria. Consulta en línea el 24 de marzo de 2009 en <http://www.iadb.org/res/ipres/2006/chapter8.cfm>

(ciclo de vida de la política). Por la sensibilidad social que existe alrededor del tema tributario, la configuración de una política sobre el tema suele ser campo de batalla donde se enfrentan los intereses contrapuestos de los actores sociales. El Estado, que no es ajeno a esos intereses y en la mayoría de los casos representa particularmente a ciertos sectores sociales, toma como entradas sus propias necesidades básicas para poder funcionar sosteniendo el aparato burocrático. Pero debe contemplar también como entradas las condiciones del comercio internacional, que considera lesivos los impuestos a los productos exportados e importados y los impuestos directos<sup>15</sup>. Y debe considerar también como entradas las necesidades de inversión social y productiva que se debe hacer para cumplir con las demandas de su condición de Estado Social de Derecho. Finalmente, también es una entrada importante la cultura tributaria en el entorno donde se van a aplicar los impuestos, porque de la existencia o ausencia de dicha cultura dependerán en buena medida las acciones a establecer para lograr la implementación de la política tributaria.

Por último, la política tributaria como producto se traduce en un documento formalmente adoptado por las instancias ejecutivas pertinentes de la entidad territorial donde se vaya a implementar. Este documento es la manifestación vinculante de “los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés.”<sup>16</sup> La naturaleza formal de la política tributaria es importante porque visibiliza las intenciones del gobernante, que pudieran no estar claramente

---

<sup>15</sup> “Los referidos al comercio exterior, porque se convierten en obstáculo al intercambio internacional. Los referidos a los directos porque los países que los tienen muy altos y progresivos no son atractivos para la inversión extranjera; es preciso competir para atraer dicha inversión y ello se hace ofreciendo regímenes tributarios más favorables que en otros países; no se puede aspirar a colocar un impuesto sobre la renta personal, las utilidades o el patrimonio, más altos que la norma mundial.”(Universidad Nacional de Colombia. Políticas Tributarias.

Consulta en línea el 24 de marzo de 2009 en

[http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006825/lecturas/tema\\_2/hacienda\\_publica/finanzas\\_publicas/politicas\\_tributarias/politicas\\_1.html](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006825/lecturas/tema_2/hacienda_publica/finanzas_publicas/politicas_tributarias/politicas_1.html) ).

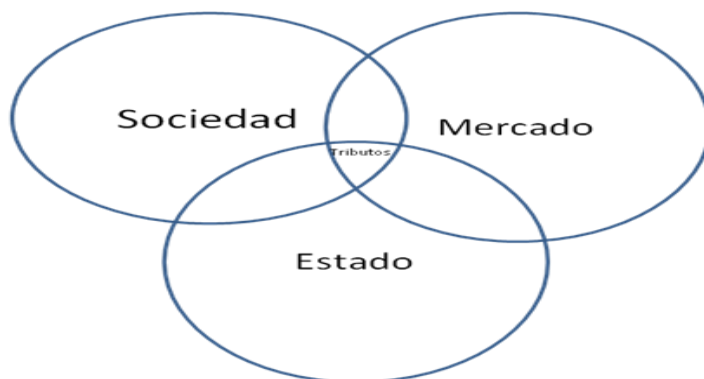
<sup>16</sup> André-Noel Roth. Obra citada. Página 26.

expresadas en otros documentos de procedimiento, como el Estatuto Tributario. Es decir, la política tributaria existe *per se* aunque no se la haya declarado como tal, pero el hecho de hacerlo es importante para el escrutinio y discusión por parte de los *stakeholders* acerca de su pertinencia y admisibilidad social. En el caso de las políticas tributarias municipales, el Concejo de la ciudad es uno de los órganos propicios para que se pueda llevar a cabo este debate sobre la política tributaria, aunque podría haber otros escenarios donde la discusión se facilite (por ejemplo, cámaras de comercio, universidades, organizaciones comunitarias, gremios de la producción).

## 6. EL CONTEXTO PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Los tributos se encuentran en el punto de intersección de los intereses del Estado, la Sociedad y el Mercado, como lo muestra la figura 1. En teoría, el Estado debe formular un modelo de gestión tributaria que idealmente concilie los intereses de estos tres actores. Para ello, el Estado parte de la formulación de unos principios tributarios, cuya aparente universalidad garantice que todos los *stakeholders* son equitativamente impactados con el modelo de gestión tributaria definido, del cual hace parte fundamental la política tributaria.

Figura 2. Los tributos en las relaciones Sociedad-Estado-Mercado.



Fuente: Diseño de los Autores

Sin embargo, el modelo de gestión tributaria definido por el Estado se debe aplicar en un contexto real, donde la sociedad, el mercado y el propio Estado no se comportan como “idealmente” deberían hacerlo. Como la ha señalado el BID, siendo los impuestos una especie de “fondo común” del tipo “todos ponen, todos toman”, “a cada participante le conviene contribuir poco y extraer mucho ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos”<sup>17</sup>. Eso conduce a que, “en la práctica, ningún Gobierno logra imponer en puridad el modelo tributario que desea.”<sup>18</sup>

Por esto resulta de especial importancia para la gestión (formulación, implementación y evaluación) de la política tributaria, reconocer el contexto social, económico y político en el cual se desenvuelve la administración de los tributos. Esto incluye, además de un análisis de la situación presente, una retrospectiva histórica que permita reconocer tendencias más o menos sostenibles o estructuras que se mantienen a pesar de cambios económicos, sociales o políticos importantes.

## **7. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO**

A continuación se presenta un diagnóstico de la política tributaria en el Municipio de Rionegro, soportado en el marco teórico precedente y orientado por la aplicación del instrumento DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) de planeación estratégica. Las debilidades y fortalezas internas se analizan desde la perspectiva de la Subsecretaría de Rentas Municipales. Las amenazas y oportunidades externas se entienden como aquellas situaciones

---

<sup>17</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Obra citada.

<sup>18</sup> Domingo Carbajo Vasco. Los modelos tributarios. En: Maestría internacional en administración tributaria y hacienda pública. Módulo IV: sistemas tributarios y procesos de integración. Página 8.

existentes en entidades por fuera de la Subsecretaría pero que pueden afectar positiva o negativamente su gestión tributaria.

### **7.1. Debilidades internas**

La principal debilidad estriba en que no existe una política tributaria formalmente establecida, en cuanto a ser un documento que sirva de marco de actuación al modelo de gestión tributaria de la municipalidad. Ello no implica que no exista política tributaria, pues según se indicó anteriormente, la misma se puede colegir de otros documentos establecidos, como el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal No. 67 de 2008), los fundamentos del Plan de Desarrollo Municipal y la Política y los objetivos de Calidad de la Subsecretaría de Rentas Municipales.

Sin embargo, la necesidad de formalizar la política tributaria se hace manifiesta ante los compromisos que esos mismos documentos establecen. Por ejemplo, el compromiso con la transparencia hecho en los Fundamentos del Plan de Desarrollo<sup>19</sup>, obliga a formalizar y dar a conocer las políticas que establece la administración y que afectan a la comunidad.

### **7.2. Fortalezas internas**

El acuerdo municipal No. 67 de 2008 “actualiza y compila la normativa sustantiva tributaria vigente aplicable a los tributos del municipio de Rionegro.”<sup>20</sup> Su actualización es una fortaleza, porque, tras haberse realizado un detallado estudio

---

<sup>19</sup> “Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana.” (Plan de Desarrollo 20012-2015, Rionegro con más futuro, ([www.rionegro.gov.co](http://www.rionegro.gov.co))).

<sup>20</sup> República de Colombia. Departamento de Antioquia. Alcaldía Municipal de Medellín. 19 de diciembre de 2008.

del contexto municipal y nacional, el Municipio de Rionegro se ha provisto de una herramienta sustantiva y de procedimiento para su gestión tributaria, a la altura de los últimos desarrollos en gestión tributaria a nivel mundial.

En el Plan de Desarrollo de la actual administración municipal, se la ha dado especial importancia a la gestión tributaria, definiendo estrategias que podrían servir de fundamento para la expresión formal de una política tributaria. De acuerdo con el Plan, en la parte correspondiente a “Inversiones y financiación” se han definido las siguientes estrategias:

- Diseñar y poner en marcha planes cuyas acciones apunten a la reducción de los niveles de evasión y de elusión, registrados en los impuestos que representan la mayor parte de los ingresos corrientes del Municipio, como son el Predial e Industria y Comercio.
- Reforzar la cultura ciudadana en términos tributarios, a través de programas y campañas educativas, que sirvan de motivación a los futuros contribuyentes, a los contribuyentes activos y a los evasores. Se desarrollarán propuestas pedagógicas de construcción de pactos sociales, políticos y económicos entre la ciudadanía y el gobierno local.<sup>21</sup>

La existencia de una política de la calidad en la Subsecretaría de Rentas del Municipio de Rionegro, que es la base para la existencia de un sistema de gestión de la calidad en la administración tributaria “como el instrumento que propiciará fortalecer la administración de los tributos y rentas municipales en un ambiente donde primara la eficiencia, la equidad y la transparencia, de acuerdo con la normatividad tributaria vigente, a fin de garantizar una buena parte de los recursos para financiar el Plan de Desarrollo Municipal y dar la atención y acompañamiento a los ciudadanos en los derechos y obligaciones fiscales que les corresponden.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> (Plan de Desarrollo 20012-2015, Rionegro con más futuro.

<sup>22</sup> Municipio de Rionegro. Manual del Sistema de Gestión de la Calidad.

Nótese que la política de calidad recoge principios tributarios que también están expresados en el Acuerdo Municipal 005 de 2012 y 014 de 2014 (equidad, eficiencia) y en el plan de desarrollo (transparencia), y que pueden servir de base para la política tributaria.

La existencia, dentro del Sistema de gestión de la calidad de la Subsecretaría de Rentas, de un proceso de “Cultura Tributaria”, que de manera sistemática y desde hace varios años ha venido desarrollando programas para sensibilizar a los contribuyentes y responsables de las obligaciones, de la importancia del cumplimiento de tales obligaciones como condición necesaria para el desarrollo de la ciudad.

### **7.3. Oportunidades**

La disposición del Concejo de Rionegro, como organismo de representación de la ciudadanía, a participar y aportar en los debates sobre el tema tributario, como lo evidencia la aprobación del Acuerdo Municipal 005 de 2012 y 014 de 2014.

Una tradición de buen pago de impuestos entre ciudadanos de Rionegro, estimulada por la reciprocidad que perciben en el aprovechamiento de los mismos para el desarrollo de su ciudad.

De manera reciente, el Concejo de Rionegro aprobó el acuerdo 68 de 2008 “Por medio del cual se adopta la política pública de transparencia administrativa y probidad en el Municipio de Rionegro”. Además de la relación que guarda el tema de la transparencia y la probidad con la administración de los tributos municipales, esta política también puede servir como marco de referencia en cuanto a su estructura para la formulación de una política tributaria. Esa estructura contiene:

- Definición de la política pública
- Ámbito de aplicación de la política



- Objetivo general de la política
- Lineamientos generales de la política
- Objetivos específicos de la política pública
- Articulación con otras políticas públicas
- Estructura organizacional para la gestión de la política pública

#### **7.4. Amenazas**

La frecuencia con la que la Nación modifica la estructura tributaria y que hace de Colombia un país donde se aprueba “una reforma [tributaria] tras otra porque cada una se diluye en el proceso de aprobación”<sup>23</sup>. Teniendo en cuenta que una política tributaria para Rionegro no puede formularse si no es en armonía con las disposiciones que en la materia se establecen a nivel nacional, esta movilidad del marco legal en el país dificulta la gestión tributaria local.

#### **7.5. Análisis**

Este diagnóstico de la política tributaria en Rionegro permite determinar los siguientes aspectos a tener en cuenta para la formulación de la política tributaria:

La política tributaria que se defina tiene que considerar los principios de justicia, equidad, eficiencia en el recaudo, progresividad y transparencia.

Deberán tomarse como fundamento para la política tributaria los elementos más generales del marco constitucional y legal sobre el tema a nivel nacional, para prevenir una eventual pérdida de vigencia de la política con los cambios normativos en Colombia.

---

<sup>23</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Obra citada.

Deberán generarse espacios para la participación de los representantes de la comunidad en la discusión de la política tributaria. El Concejo Municipal es el escenario natural para ello.

Podría utilizarse como marco de referencia para la estructuración de la política tributaria, el que se usó para la política de probidad y transparencia del Municipio de Rionegro.

## **8. PROPUESTA DE POLÍTICA TRIBUTARIA**

### **8.1. Definición de la Política Pública.**

La Administración Municipal diseña, lidera e implementa un conjunto de instrumentos, bajo las competencias que le confiere la Ley, tanto las provenientes desde el nivel nacional como local, para promover los principios de equidad, eficiencia en el recaudo, progresividad y transparencia; y propiciar el fortalecimiento de la administración de los tributos y rentas municipales, de acuerdo con la normatividad tributaria vigente, con el propósito de garantizar recursos para financiar el Plan de Desarrollo Municipal y dar la atención a los ciudadanos en los derechos y obligaciones tributarias que les corresponden.

Esta política orientará el desarrollo de planes, programas y proyectos tributarios específicos, y dispondrá de un sistema de seguimiento y evaluación que permitan dar cuenta de sus avances, siempre en relación con el cumplimiento de los principios éticos del Municipio, la misión de la Secretaría de Hacienda y los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

## **8.2. Ámbito de aplicación:**

Las disposiciones establecidas en esta Política Tributaria son para el cumplimiento para los servidores públicos del Municipio de Rionegro, dentro de los lineamientos establecidos en el plan financiero del plan de desarrollo, aunque otra forma de implementarse es mediante un acuerdo municipal.

## **8.3. Objetivo General de la Política Pública:**

Promover el fortalecimiento y mejoramiento continuo de la Administración Tributaria Municipal.

## **8.4. Objetivos Específicos:**

Los objetivos específicos de la presente Política Pública son:

- a. Lograr mediante esta política pública la aplicación de los principios de eficiencia, la equidad, la transparencia y la progresividad en la Administración Tributaria Municipal.
- b. Generar instrumentos para el mejoramiento continuo de la Administración Tributaria Municipal, en el marco de las normas nacionales sobre desarrollo administrativo, gestión de la calidad y gestión del control interno.
- c. Orientar los Planes, Programas y Proyectos de la Administración Tributaria Municipal hacia el logro del Plan de Desarrollo y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.
- d. Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la cultura tributaria en la población del Ente territorial.

### **8.5. Articulación:**

En virtud de esta Política Pública, y para efectos de lograr su plena aplicación, la Administración Tributaria Municipal buscará la articulación con todos los demás programas y proyectos del Orden Nacional, Departamental y de otras Entidades, que pretendan los mismos fines, en especial con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Administración Tributaria Departamental y las Administraciones Tributarias de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

### **8.6. Recursos:**

En el Presupuesto Municipal se apropiarán las partidas necesarias para la ejecución de los planes, programas y proyectos que se originen a razón de esta Política.

### **8.7. Instrumentos para el desarrollo de la Política Tributaria:**

#### **8.7.1. Cultura Tributaria:**

Conjunto de valores que guían la acción de los ciudadanos y del estado en el asunto tributario. Son los valores que guían las acciones de los actores del sistema tributario, en el marco de la corresponsabilidad tributaria. La cultura tributaria se expresa en doble vía, ya que de un lado involucra a la Administración Tributaria Municipal en la manera como genera y gestiona las Rentas tributarias y se relaciona con los contribuyentes, y del otro lado se refiere a la manera en que los contribuyentes asumen sus deberes y derechos tributarios. El fortalecimiento

de la corresponsabilidad tributaria es el camino para obtener los recursos financieros en el mediano y largo plazo<sup>24</sup>.

Promover e institucionalizar la educación fiscal para el pleno ejercicio de la ciudadanía, la conciencia ciudadana para el papel socioeconómico de los tributos, promover el conocimiento a los ciudadanos sobre la administración pública y crear condiciones para una relación armoniosa entre Estado y Ciudadano.

Misión: Contribuir al conocimiento de los derechos y deberes relacionados con los tributos y con el uso de los recursos públicos, mediante el fomento al control social para el ejercicio efectivo de la ciudadanía

La Educación Fiscal o Cultura Tributaria, busca que la ciudadanía sea responsable fiscalmente, en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y no tributarias, así como en el control del gasto público, tener una actitud reflexiva frente a los siguientes aspectos:

- Identificar y apreciar los bienes y prestaciones pública de un Estado.
- Conocer el Valor Económico y repercusión social de dichos bienes, conocer el valor económico y repercusión social de dichos bienes.
- Reconocer las diversas fuentes de financiación.

La Educación Fiscal, no se puede restringir solo a crear conciencia sobre la importancia de los tributos, si no también contempla el destino de los recursos públicos y su gestión.

Resulta necesario que las normas fiscales a aplicar sean adecuadas a la realidad social, económica, geográfica, etc., para ello, se deben tener en cuenta los medios disponibles y las limitaciones evidenciadas. De nada sirve diseñar y aprobar normas fiscales técnicamente avanzadas que sean inaplicables por su complejidad o desconocimiento. Los Gobiernos Locales, a través de sus ATL tienen una gigante responsabilidad de socializar las normas, para que tengan un amplio conocimiento del marco normativo y su evolución.

---

<sup>24</sup> Propuesta de política de cultura tributaria en el Municipio de Medellín. 2009. Página 11.

Sin embargo, en muchas ocasiones, en los países latinoamericanos se implantan modelos fiscales extraordinariamente complejos y casi imposibles de aplicar, al trasladar a realidades sociales, culturales y económicas poco desarrolladas, soluciones que difícilmente se aplican en los países más avanzados. Por ello, conviene hacer una referencia, aunque muy breve, a las características del cuadro normativo que debe aplicar la Administración Tributaria pues, evidentemente, condicionan en gran medida su funcionamiento.

La estrategia de las administraciones tributarias modernas persigue, con carácter general, incrementar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Dicha tendencia tiene sin duda muchas causas, cabe destacar:

a) El amplio alcance de los sistemas fiscales modernos que imponen obligaciones formales y sustanciales a la inmensa mayoría de los ciudadanos y que implican, por tanto, una gran carga de trabajo para las administraciones tributarias que no puede ser adecuadamente gestionada si no se cuenta con la colaboración, más o menos voluntaria, de amplios sectores sociales.

Es necesario, en este sentido, una especie de pacto implícito entre la administración tributaria y la sociedad para que la mayoría de los contribuyentes cumplan de forma voluntaria con sus obligaciones fiscales y exijan, por tanto, pocos recursos administrativos para su control. De este modo, las administraciones tributarias pueden dedicar recursos numerosos y cualificados al control de los contribuyentes menos cumplidores, con mayor trascendencia recaudatoria.

Se trata, en definitiva de una organización muy eficiente, con costos de gestión muy bajos y donde las nuevas tecnologías pueden jugar un papel esencial y que sirve para aplicar el sistema fiscal a la inmensa mayoría de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, existe otra parte de la administración tributaria dedicada a la gestión del sistema fiscal a los contribuyentes resistentes al cumplimiento voluntario y a los que tienen mayor trascendencia recaudatoria o suministradora de información necesaria para la administración fiscal. En esta área, aun contando con el apoyo imprescindible de los sistemas de información, cobran gran relevancia los procedimientos individualizados y muy intensivos en personal de alta cualificación.

El objetivo es, lógicamente, que cada vez una proporción mayor de contribuyentes puedan gestionarse completamente por la administración tributaria “masiva” y se reduzca paulatinamente el número de contribuyentes que han de atenderse “intensivamente”.

b) Una segunda razón de gran peso para apostar por la estrategia del cumplimiento voluntario, es que en la mayoría de los países el porcentaje de recaudación efectiva que se obtiene como consecuencia de la actuación administrativa contra el fraude fiscal, es apenas del 2-3% de la recaudación tributaria total. El resto procede de los ingresos efectuados por los contribuyentes en las autoliquidaciones presentadas voluntariamente.

Ante este hecho, lógicamente las administraciones tributarias deben centrar su actuación en incrementar la parte mayoritaria de la recaudación como vía para mejorar la recaudación tributaria total que es, en definitiva, la función asignada por la sociedad a las administraciones tributarias.

c) Si la administración tributaria tiene como función suministrar servicios tributarios a la sociedad, no puede ser indiferente el coste al que se presten esos servicios.

### **8.7.2. Estatuto Tributario:**

Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal que recoge en un solo cuerpo las normas que regulan los procedimientos, los conceptos y criterios sustantivos, y los derechos y obligaciones que se producen en el marco de la relación jurídico-tributaria para el contribuyente y para la administración fiscal.<sup>25</sup>

Pese a que en el ordenamiento jurídico de nuestro país existe una norma que establece la obligatoriedad a las administraciones tributarias territoriales de alinear sus procedimientos a lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional (DIAN D. D., 2014), con el fin de unificar los procedimientos que deberán seguir los responsables y la administración, garantizando el cumplimiento de los principios generales, y estandarizando los mecanismos en todos los territorios; mandato que hasta el momento desconocen las administraciones y se mantiene la prevalencia de la autonomía que predicen las entidades territoriales, sobre la Ley 788 de 2002 que propendía por esta unidad de las entidades.

Para el Municipio de Rionegro, el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo No.005 de 2012, por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario para el Municipio de Rionegro (RIONEGRO, 2012)., en él se establecen los aspectos sustanciales de los tributos, el régimen sancionatorio, los beneficios tributarios, devoluciones y procedimiento administrativo de cobro, entre otros procedimientos que rigen la estructura tributaria del municipio.

### **8.7.3. Planeación estratégica:**

Proceso a través del cual se planea la gestión de la Administración Tributaria Municipal, orientada hacia el cumplimiento de sus funciones corporativas y de la misión de la Secretaría de Hacienda del municipio de Rionegro. Incluye la

---

<sup>25</sup> Estatuto Tributario Municipal.



formulación del plan estratégico, la identificación, análisis y valoración de los riesgos y el seguimiento periódico a los resultados de la implementación del plan y de la gestión de los riesgos<sup>26</sup>.

El objetivo de la Planeación es buscar la eficiencia en la administración pública, mediante diversas técnicas que permitan obtener una mayor cobertura, haciendo el menor uso posible de los recursos que dispone, pero en búsqueda de una efectividad en el logro de las metas propuestas.

En el ciclo administrativo la planeación es la ruta o el direccionador de las estrategias, define plan de acción y finalmente se retroalimenta de los resultados de las evaluaciones, es el componente que tiene una gran importancia dentro de la administración tributaria, una buena planeación asegura buenos resultados dentro de los principios definidos en nuestra constitución política.

#### **8.7.4. Programas de fiscalización:**

Conjunto de programas desarrollados de manera articulada para verificar el cumplimiento de las obligaciones formales por parte de los responsables y aplicar las acciones establecidas en la normatividad tributaria vigente<sup>27</sup>.

La programación de estos planes de fiscalización debe realizarse con base en estudios, proyecciones, análisis estadísticos de comportamientos, fluctuaciones de la economía, entre otros aspectos que arrojen indicios efectivos sobre los cuales la administración interviene con el fin de lograr incrementos de recaudo de sus ingresos, con acciones puntuales y efectivas.

---

<sup>26</sup>. Caracterización del Proceso Planeación Estratégica. FI- C – 01. Versión 03. 2008, referente Municipio de Medellín, Subsecretaría de Rentas

<sup>27</sup> Subsecretaría de Rentas del Municipio de Medellín. Caracterización del subproceso fiscalización. PE- C – 01. Versión 03. 2008.

Estos planes y programas pueden realizarse de varias maneras, una verificación formal de cumplimiento de obligaciones que consiste en una auditoría superficial y ágil, con resultados a corto plazo. O centrarse en programas de auditoría de fondo que requiere un mayor grado de complejidad, dedicación y estructura de los equipos auditores. Todos los planes ajustados al procedimiento tributario que se deba surtir y dentro de los plazos contemplados en las normas específicas.

Los programas de fiscalización de otro lado pueden orientarse a la búsqueda de Omisos y por lo tanto dar de alta en el registro de responsables de la jurisdicción municipal; o por el contrario identificar los responsables que no ejercen el hecho gravado en el municipio, con el propósito de dar de baja del sistema de información.

En resumen este instrumento tiene la característica de servir como plan de acción en las administraciones tributarias y programar para diversos escenarios de tiempo las acciones a ejecutar conjuntamente con los resultados esperados.

#### **8.7.5. Sistema de gestión de la calidad:**

De otro lado, los sistemas de gestión se pueden considerar como parte de las herramientas del funcionario público para crear la conciencia del sistema en el pueblo, para reducir los riesgos y para mejorar la efectividad y la eficiencia. La implementación de normas en la política pública aumenta la calidad en la gestión, reduce la burocracia y agrega transparencia a la gestión.

El modelo de gestión de calidad de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 recoge completamente los ocho principios de la ISO 9001, pero le agrega otros dos muy propios de la actividad de las entidades del Sector Público:

- Coordinación, cooperación y articulación.
- Transparencia.

La NTCGP 1000 hace una categorización explícita de los procesos de la organización en cuatro 4 Grupos:

- Procesos estratégicos (de la dirección)
- Procesos de soporte (de gestión de recursos)
- Procesos misionales (de prestación de servicios)
- Procesos de evaluación (de mejoramiento).

En la NTCGP 1000 es obligatorio que se incluya la totalidad de los procesos: Integralidad del sistema de gestión. Además, involucra en el sistema de gestión de la calidad tanto a los empleados de la entidad (servidores públicos) como a sus contratistas (particulares que ejercen funciones públicas). En el mismo sentido, introduce como requisito la determinación e implementación de los mecanismos de participación ciudadana aplicables a la entidad pública, de acuerdo con la Constitución y la ley, como la aplicación del principio de transparencia, es requisito de la NTCGP 1000 que la entidad pública ponga a disposición de las partes interesadas los resultados de las mediciones de eficiencia, eficacia e impacto.

En la actualidad las diferentes Administraciones Públicas de la mayoría de los países están encaminadas a adoptar medidas para lograr una mejora de la calidad de los servicios que prestan, en Colombia se expidió la Ley 872 de 2003, mediante la cual se impuso una obligación a las entidades estatales de ajustar su modelo de administración al establecido en la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública (NTCGP-1000). La exigencia de los ciudadanos a los poderes públicos de servicios eficaces, eficientes y en definitiva de calidad en respuesta al esfuerzo contributivo de sus impuestos ha dado lugar, a que en distintos ámbitos públicos, se hayan ido adoptando medidas a idóneas para dar respuesta a dichas reivindicaciones.

En particular, en el entorno de nuestras Administraciones Tributarias nuestros usuarios y/o contribuyentes o “clientes” en una terminología más comercial, son detentadores de derechos subjetivos entre los que se encuentran el de ser

satisfechas sus expectativas de calidad en los servicios que reciban. En este sentido, la “calidad” debe ser entendida en su faceta externa por las Administraciones Tributarias como la satisfacción de las exigencias de nuestros contribuyentes en el trato y en los servicios a recibir así como por otro lado y desde un punto de vista interno, en el logro de la satisfacción de sus propios empleados públicos en el ejercicio de su función.

La calidad por tanto se convierte, utilizando el término japonés kaizen, en un enfoque integrado que abarca todas las actividades de la organización, con el objetivo de conseguir una mejora continua e involucrando en su alcance a todos los miembros de la misma; no podrá ser utilizada como un mero atributo, sino de manera íntegra en el proceso de gestión de los tributos, de manera transparente, eficiente, efectiva y eficaz.

En este sentido, las políticas de gestión de la calidad deben constituir un objetivo dinámico de mejora continua que permitan avanzar en conseguir día a día una mayor legitimidad y credibilidad de la Administración Tributaria ante la Sociedad.

Actualmente las políticas de gestión de la calidad tienen su vigencia en la realidad de muchas de nuestras Administraciones Tributarias haciéndose visible a través de distintas manifestaciones como son los Planes de Calidad, Las Cartas de Servicios, los procesos de certificación, los modelos de autoevaluación, etcétera.

Finalmente destacar una cuestión fundamental que sería él como podemos medir la calidad. Además de todas las manifestaciones enunciadas que avalan el trabajo de calidad, uno de los principales criterios de evaluación de la gestión de la calidad lo constituye, la opinión del ciudadano. Dicha opinión normalmente se expresa, a través de “encuestas de satisfacción” que muchas Administraciones Tributarias realizan para conocer la percepción social que los contribuyentes tienen por los servicios que reciben (Marín, 2009).

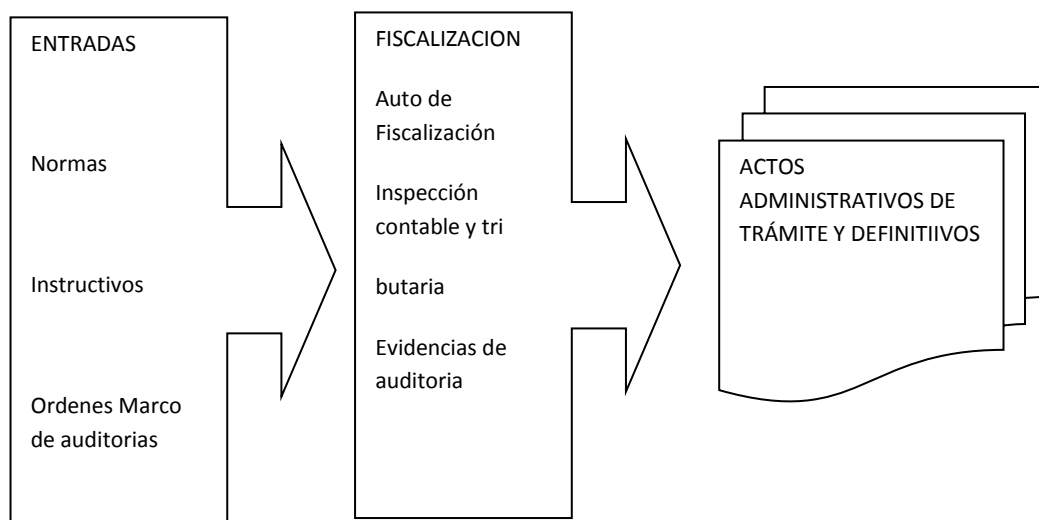
En la actualidad los modelos de tributación territorial surten diversas etapas, de manera que garanticen los derechos de los contribuyentes, y que a su vez responden de acuerdo a su estructura y capacidad de gestión.

Se ha establecido que el proceso por el cual se deben orientar todas las actuaciones de administración de los tributos, responden a las siguientes etapas:

- Registro de identificación tributaria: la cual consiste en la identificación de los responsables de las obligaciones tributarias, su información general, domicilio, y datos d contacto.
- Determinación de la obligación tributaria: los procesos de determinación consiste en al análisis normativo de las obligaciones y en consecuencia establecer los elementos sustanciales de la obligación tributaria, como la base gravable, tarifa, e impuesto a cargo; la responsabilidad en esta etapa se enfoca a la expedición de los actos preparatorios u obligatorios de trámite, en las cuales se evidencie los elementos considerados en el proceso.
- Posterior a la determinación de la obligación tributaria es necesario establecer en un proceso de liquidación la firmeza de los actos de determinación del impuesto, mediante la expedición de los actos administrativos obligatorios con relación a las obligaciones tributarias de los contribuyentes.
- Una fase importante dentro del proceso es la etapa de discusión, en la cual la administración y el contribuyente expone las razones de hecho y derecho que sustentan los motivos de la expedición de la actuación definitiva y que constituye el punto de partida para el proceso administrativo de cobro.
- Es importante mencionar el proceso de fiscalización que es necesario surtir para llegar a la determinación de las obligaciones tributarias, es quizá el corazón de la tributación, pues en él es necesario investigar de fondo y de forma el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales de los

contribuyentes, para llegar finalmente a un proceso bien estructurado, sustentado y con los argumentos necesarios para dar la suficiente transparencia de las actuaciones iniciadas por la administración pública.

Figura No.3



Fuente: Diseño de Autores.

Una secuencia mínima y lógica dentro de las etapas de fiscalización muestra las actividades necesarias para llevar a cabo esta tarea y que concluye con las actuaciones necesarias dentro del proceso; que finalmente busca contribuir a un objetivo único y final, que es conseguir los recursos económicos y financieros, para que el estado cumpla los fines sociales que le son demandados o que son declarados en sus planes de desarrollo.

La dificultad en los procesos de fiscalización territorial tiene su asiento en la autonomía promulgada por los entes territoriales en materia tributaria, autonomía que ha sido ampliamente discutida en el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, llegando a considerar la Corte Constitucional mediante fallos

reiterados<sup>28</sup> sobre la materia, que esta debe estar sometida principios de legalidad, certeza y de equidad del sistema tributario.

En parte el modelo tributario propuesto debe ajustarse al cumplimiento no solo de la norma sino además de la estructura tributaria de los demás entes territoriales, pues de alguna manera se infiere que el exceso o pago de obligaciones de manera no debida, en una jurisdicción, va en detrimento de los intereses de otro ente territorial.

En la etapa de fiscalización debe aplicarse de manera clara y expresa la competencia de la entidad territorial y por lo tanto la capacidad de exigir el cumplimiento de obligaciones ajustados a estos principios normativos.

Un instrumento que suele utilizar la administración, particularmente la Administración local de Bogotá D.C. es la presunción de ingresos, tema que deberá ser considerado de estudio en algún espacio académico de reflexión, ya que la norma es clara en cuanto las presunciones en materia tributaria deben estar expresas y hay eventos en los cuales admiten o no prueba en contrario. No nos detendremos en este análisis, ya que es un tema adicional, pero avancemos en la propuesta de construcción del modelo tributario propuesto para la Administración local de Rionegro.

#### **8.7.6. Sistematización en el manejo de las rentas.**

Si concebimos a la Administración tributaria como una gran organización encargada de captar, manejar, imputar e interpretar información económica y financiera, con trascendencia tributaria, y si los volúmenes de datos a manejar son

---

<sup>28</sup> Sentencias C-467 y C-545 de 1993, C-423 de 1994, C-262 y C-305 de 1995, C-335 de 1996, C-521 de 1997, C-232 de 1998, entre otras

extraordinariamente altos, la sistematización de dicha información resulta imprescindible.

No puede existir una buena administración tributaria sin un sistema de información eficaz que asegure un adecuado tratamiento e imputación de toda la información manejada por la organización (Gobiernos Locales) y que facilite la adecuada realización de las tareas de campo de todas las áreas de la entidad (asistencia al contribuyente, control de declaraciones, inspección y recaudación), y la toma de decisiones del personal directivo, que precisa tener la información permanente de los resultados de la organización.

Los sistemas de información, al servicio de los órganos de dirección de la organización y de cada una de sus unidades operativas, deben nutrirse de la información aportada por los contribuyentes sobre su propia situación económica, de la suministrada por los agentes económicos sobre terceros, y de la información generada por la propia actuación de las unidades operativas. Sin duda, contar con un modelo completo de captación de información y una adecuada tecnología para su tratamiento e imputación, es uno de los aspectos esenciales de cualquier administración tributaria.

Muchas de las reformas iniciadas en las últimas décadas de los países en desarrollo se han basado en la realización de fuertes inversiones para informatizar los distintos servicios tributarios. Sin embargo, en buena parte de los casos esta estrategia no ha tenido el éxito esperado, al no contemplar que estaban sistematizando procesos obsoletos, y que las reformas deben afectar tanto a los aspectos tecnológicos, como a los organizativos y procedimentales y, además, porque en ocasiones no se define una estrategia adecuada para la incorporación y aprovechamiento de las tecnologías de la información. Así pues, aun siendo imprescindible apostar por un uso intensivo de estas para el adecuado manejo y explotación de la información, la tecnología “per se” no resuelve los problemas de las Administraciones Tributarias si no se vinculan en una estrategia general de



reforma de todos los procedimientos y de la propia organización de la Administración; hay que simplificar y racionalizar los procedimientos antes de informatizarlos (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003).

#### **8.7.7. Gestión del Talento Humano**

Definición de las competencias requeridas para todo el personal que interviene en los procesos de la Administración Tributaria Municipal y gestión del desarrollo de esas competencias a través de la selección, formación y evaluación del desempeño del personal. Este instrumento se desarrolla a través del elemento “Gestión del Talento Humano” en el marco del sistema de gestión de la calidad.

Si la eficacia del sistema fiscal depende en gran medida de la organización encargada de aplicarlo, no es menos cierto que toda administración tributaria se sustenta en buena parte en los recursos humanos de que dispone. Una fuerza de trabajo cualificada, íntegra, preparada técnicamente, actualizada en sus conocimientos, y bien retribuida, es imprescindible para poder competir en plano de igualdad con los profesionales del ámbito tributario que prestan sus servicios en las empresas privadas.

La gestión de personal de cualquier organización comprende diversos ámbitos: convocatoria, selección, incorporación, permanencia, motivación, formación técnica y gerencial, modelo retributivo, carrera administrativa, sistema de cobertura de los puestos de trabajo, régimen sancionatorio y de inhabilidades; entre otros, y exige directivos capaces de tomar decisiones, muchas de ellas colegiadas, en un ámbito de gran complejidad que permita mitigar las consecuencias de sus actuaciones.

Una de las principales dificultades que están experimentando los países menos desarrollados es la imposibilidad de contar con el personal directivo de alto nivel, liberado de la realización de tareas gestoras y dedicadas a la elaboración de planes de acción estratégicos y a la dirección, coordinación y control de los servicios operativos. Según el Fondo Monetario Internacional, una administración

tributaria moderna debe contar en sus servicios centrales con ente el 5% y el 10% de su personal, dedicado a estas complejas actividades

La mayoría de las organizaciones fiscales y en general cualquiera de las que componen al sector público, enfrentan dificultades para incorporar o mantener funcionarios suficientemente cualificados, las razones de este problema van desde el envejecimiento de los servidores, hasta la competencia del sector privado, por captar personal altamente cualificado y entrenado, asegurando contar con personas que pueden incidir en sus actuaciones contra las administraciones tributarias, y muy especialmente en el sector de las tecnologías de la información y en procedimiento tributario, ante la carencia de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, claramente aplicable al personal que se desvincula de la entidad territorial.

Al analizar el funcionamiento del área de recursos humanos en muchas administraciones tributarias, se observa que no siempre se garantizan una serie de principios básicos como son:

- Acceso a la función pública por méritos y cualificación técnica.
- Carrera administrativa ligada a la dedicación y calidad del trabajo con cobertura transparente de los puestos de trabajo.
- Estabilidad en el empleo, si se alcanzan niveles adecuados de rendimiento, medido a través de la aplicación del régimen de evaluaciones de desempeño.
- Nivel retributivo razonablemente competitivo con el sector privado y con un componente ligado a la calidad del trabajo, generando incentivos pecuniarios como resultado de las acciones realizadas.
- Sistemas de capacitación amplios en materias técnico-tributarias, procedimentales y gerenciales (Yubero, Fernando Díaz, 2000 a 2003).

En Colombia, la Ley 909 de 2003, ley de carrera administrativa, regula normativamente todo el proceso de ingreso, permanencia, ascensos, retiro del

servicio público de empleo, esta norma permite que a través de una organización de nivel central sea la responsable de operativizar los mecanismos del empleo público; situación que genera ineficiencia, lentitud y complejidad al momento de proceder con el suministro del personal requerido.

Los municipios han expresado permanentemente la violación al mandato constitucional de autonomía administrativa territorial, ya que desde el nivel central se está administrando el Talento Humano, por lo tanto los riesgos asociados a la fuga de conocimientos, la dificultad de promover personal de la misma entidad y el ingreso de personal sin conocimientos a cargos con responsabilidad de toma de decisiones; retrasan los procesos operativos y se convierten en factor estacional de la dinámica de la entidad.

En resumen, si bien la teoría plantea los requisitos mínimos necesarios que debe contener los perfiles de los empleos para la gestión del talento humano en las administraciones tributarias territoriales, la existencia de una norma que refuerza esta teoría no puede aplicarse separadamente de la autonomía administrativa expresada en la norma superior.

La articulación de la Ley de carrera administrativa, con las necesidades particulares de las Administraciones Tributarias Locales debe conducir a la formulación de la una norma que regule los procesos de administración de personal de manera especial a las demás organizaciones y dependencias del orden público; la especialidad de tema tributario así lo requiere y sería un deber asociado a la normatividad que define la administración tributaria local, territorial y nacional.

La propuesta del ciclo que debe cumplir el empleo público es a través de las siguientes fases:

Definición de estructura administrativa coherente con las normas vigentes y que permitan de manera eficiente cumplir con el objetivo de las administraciones

además que posibiliten a sus administrados el cumplimiento de sus obligaciones formales y sustanciales.

Definición de perfiles de los empleos, estableciendo la formación profesional, formación para el empleo y esquema de competencias o comportamientos asociados a las funciones del empleo, y experiencia.

Convocatoria por medio de procesos abiertos que posibilite el acceso a todas las personas que cumplan los requisitos y que garanticen no solo la selección objetiva de las personas, sino además que el mejor talento humano ingrese al empleo público.

Mecanismos de selección de personal mediante la realización de pruebas funcionales y comportamentales, pero además la verificación en su entorno de comportamientos e interrelaciones con la comunidad.

Procesos de incorporación y adaptación a la organización mediante cursos de inducción, entrenamiento en puestos de trabajo e incorporación a la cultura organizacional.

Permanencia en el empleo público, mediante la evaluación de desempeño que mida sus resultados, asociado al indicador de PQRSD<sup>29</sup>, pero que además sea un instrumento de mejoramiento que permite identificar las debilidades y por lo tanto las necesidades capacitación y aptitudes que se deben fortalecer.

Régimen de inhabilidades e incompatibilidades, en todo servicio público será necesario establecer claramente las actividades adicionales permitidas y que no comprometan las decisiones que como servidor público debe tomar; pero además es importante establecer los eventos que generen inhabilidades por línea genealógica o consanguínea, afinidades o civil, y por enemistad irreconciliable<sup>30</sup>.

Régimen Sancionatorio, respetando los principios relacionados con el debido proceso, y que sea un ente completamente externo el encargado de valorar las conductas, tasar la sanción y velar por que se cumpla, en el escenario público

---

<sup>29</sup> PQRSD: Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias.

<sup>30</sup> La ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción”, se aproxima a la definición y eventos que debe contener el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

debemos referenciar la participación de la Personería, Procuraduría General de la Republica, como organismos con capacidad de sancionar, sin embargo debe tenerse en cuenta las oficinas de Control Interno y la Contraloría General, quienes son llamados para que sus informes sean parte de la prueba requerida para el procesos sancionador. Hoy tenemos varias discusiones sobre la capacidad de la Procuraduría en materia sancionadora, sin embargo es importante revisar las normas relacionadas con actos sancionables en el sector público, y los efectos que ellas tienen.

Existe una inhabilidad para los empleados públicos relacionada con las actividades que pueden realizar un vez se desvincule de la organización, de manera que no tenga relación con las funciones del empleo y por un término de dos años, según lo establece la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1474 de 2011; para actuar en nombre propio o por interpuesta persona. Será importante reiterar esta inhabilidad en los eventos de desvinculación.

Retiro de servicio; por renuncia, por despido, por suspensión; por comisiones, entre otras formas que posibilitan al servidor público a flotar entre diferentes entidades de naturaleza pública o privada. Una situación particular se presenta con ex funcionarios, que para los demás compañeros existen lazos de amistad y colaboración, situación que en ocasiones puede ocasionar eventos de inhabilidades.

#### **8.7.8. Publicidad de las actuaciones de la Administración Tributaria Municipal.**

Para mostrar a los contribuyentes la gestión que se hace en la generación, facturación y el recaudo, con el objetivo de hacer transparente para los ciudadanos la gestión fiscal<sup>31</sup>, se utilizan diferentes medios de comunicación de

---

<sup>31</sup> Adaptado, Servicios Tributarios Subsecretaria de Rentas – Medellín Página 24.

doble vía, en los que se informa a los contribuyentes y se reciben sus inquietudes, solicitudes y reclamos.

## **9. MODELO DE GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA**

Cada uno de los instrumentos de la política tributaria arriba descritos, tiene establecidos en su diseño los elementos de seguimiento necesarios para determinar el impacto de su aplicación, con respecto al logro de la política tributaria definida y sus objetivos asociados. Estos elementos incluyen los indicadores de gestión, los mecanismos de integración y las acciones correctivas, preventivas y de mejora.

### **9.1. Indicadores de gestión:**

La Administración Tributaria Municipal ha definido indicadores para hacer seguimiento a la eficiencia, eficacia e impacto de su gestión. Los indicadores de eficiencia evalúan la relación entre los gastos presupuestados por la Administración Tributaria Municipal y los gastos realmente causados, como una medida del buen uso de los recursos utilizados. Los indicadores de eficacia evalúan el grado de cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Administración Tributaria Municipal. Y los indicadores de impacto evalúan la percepción de los contribuyentes respecto a la calidad de la gestión realizada por la Administración Tributaria Municipal y al uso que la Alcaldía le da a los impuestos.

## **9.2. Mecanismos de integración:**

Para el seguimiento periódico a estos indicadores se han establecido tres espacios básicos de encuentro colectivo entre la Dirección de la Administración Tributaria Municipal y sus colaboradores: el Comité de Calidad, el Comité Primario y la Revisión por la Dirección. En el Comité de Calidad se revisan trimestralmente los resultados de cumplimiento de la Planeación Estratégica. A él asiste el equipo directivo de la Administración Tributaria Municipal. En el Comité Primario se analizan cada mes los resultados de los indicadores de los procesos. A él asisten los líderes de programa y de proyecto, incluidos los responsables de los programas de fiscalización, la cultura tributaria y la sistematización en el manejo de la rentas. La revisión por la Dirección se realiza anualmente y en ella se hace seguimiento completo al desempeño de la Administración Tributaria Municipal, incluyendo: resultados de auditorías internas a los procesos del sistema de gestión de la calidad, resultados de la medición de la percepción de los contribuyentes, resultados de las metas de los procesos y del plan estratégico, indicadores de conformidad del producto, estado de las acciones correctivas, preventivas y de mejora, cambios que podrían afectar el sistema de gestión y propuestas para la mejora.

## **9.3. Acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento:**

Surgen del seguimiento que se hace a los indicadores de gestión y también de las auditorías internas y externas al sistema de gestión. Las acciones correctivas se dirigen a prevenir las causas de incumplimientos ya sucedidos en los procesos. Las acciones preventivas se dirigen a prevenir las causas de incumplimientos potenciales en los procesos. Las acciones de mejora se dirigen a optimizar el desempeño de los procesos. El seguimiento al estado de las acciones definidas hace parte de los mecanismos de integración anteriormente descritos.

## 10.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El éxito de la implementación de estas estrategias depende en gran medida de la voluntad de las administraciones territoriales de asumir las consecuencias que las reformas financieras causan sobre las personas que emprenden de manera decida proyectos tendientes a incrementar los ingresos de las entidades, por supuesto en desventaja de los administrados, quienes deben asumir la obligación de contribuir con el financiamiento del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

El Municipio de Rionegro ha sido destacado por el buen manejo que ha dado a sus finanzas, reconocimiento hecho por el Departamento nacional de Planeación, mediante la evaluación que hace a los municipios de Colombia; se espera que este trabajo contribuya no solo a mantener sus buenos resultados en la evaluación de desempeño fiscal, sino además mejore los indicadores que sirven de soporte a esta evaluación.

Para la vigencia 2013, el Municipio de Rionegro, obtuvo una calificación en el índice de desempeño integral equivalente a 78.8, mientras que en la vigencia 2012 obtuvo una calificación equivalente a 67.5; situación que revela un avance en la gestión integral del municipio de manera positiva. .

De los siete factores de éxito propuestos en este trabajo, es necesario establecer cuáles dependen de la gestión propia de la Administración Municipal y establecer prioridades de intervención por fases o etapas, como es el caso de Planeación Tributaria, Estatuto Tributario acorde con el gobierno local, Sistemas de información, Cultura Tributaria, estructura de la Administración Tributaria Local, sistemas de gestión de calidad; sin embargo los temas relacionados con la gestión del talento humano será necesario adelantar las gestiones ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismos encargado de la administración del Talento



Humano de las entidades públicas, de acuerdo a lo previsto en la Ley 909 de 2004; sin embargo existen actividades desde la administración tributaria que estructuren un adecuado proceso de selección en las convocatorias vigentes.

Los índices relacionados con la gestión de los ingresos propios, medidos por el indicador de desempeño fiscal de 2013, el indicador más alto lo posee el Municipio de Rionegro, según informe publicado por la DNP del Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios, en este indicador sobresale la gestión realizada por el Municipio de Rionegro, con la calificación más alta de los municipios de Colombia, equivalente al 90.73.

Es una realidad que los municipios de Colombia buscan cumplir con las metas previstas en sus planes financieros para tener una menor dependencia de los recursos girados por la nación, en consecuencia el esfuerzo propio de los municipios ha sido reconocido por el Departamento Nacional de Planeación e incentiva a la gestión por mejorar sus niveles de desempeño.

## 11. Bibliografía

(s.f.).

Ley 14 . (6 de julio de 1893).

Estrategia Ciudades Amables, acapite Información para el Desarrollo Territorial. (2006-2010). *Plan Nacional de Desarrollo*.

Builes, L. E. (1994). Modificaciones al Impuesto de Industria y Comercio en Sntafé de Bogotá. *ICDT - Revista 44*.

Constitucional, C. (2006). Sentencia C-121 .

CONSTITUYENTE, A. N. (1991). CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA . BOGOTA, COLOMBIA.

Cubides, B. (2010). *Normas y convenios para evitar la doble imposición internacional en el impuesto de renta y el impuesto al patrimonio en Colombia*. Medellín: Editorial Zuluaga S.A.

DIAN. (2010). *DIAN*. Recuperado el 2012, de [www.dian.gov.co/descargas/Juridica/cartilla\\_convenios\\_para\\_evitar\\_la\\_doble\\_imposición.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Juridica/cartilla_convenios_para_evitar_la_doble_imposición.pdf)

DIAN, D. D. (2014). ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL. BOGOTA, COLOMBIA.

DNP. (2007). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007, estrategia Ciudades Amables, acápite Información para el Desarrollo Territorial.)* . Bogotá.

DNP. (2012).

FERNANDO DIAZ YUBERO, R. F. (2007-2009). Modelos organizativos de las Administraciones Tributarias y Estrategia de las organizaciones avanzadas. *ADMINISTRACION DE SISTEMAS TRIBUTARIOS* . MADRID, ESPAÑA: FUNDACION CEDDET - INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.

Fernando Diaz Yubero, R. F. (2010). *ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS. MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. MUDULO VI TEMA 2*. MADRID, ESPAÑA.

- Gallego, L. M. (2008). Territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, Monografía.
- Guisao, G. R. (2011). Impuesto de Industria y Comercio - Concepto de Territorialidad en la Actividad Industrial Dentro del Contexto Colombiano.
- Hermida, J. C. (2002). *El Impuesto de Industria y Comercio y su Aplicación en Santiago de Cali* . Santiago de Cali: Restrepo y Londoño Asesores Jurídicos y Tributarios S.A.
- Justicia, C. S. (1991). Sentencia No.131.
- López, J. M. (2007-2009). Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. En J. M. López, *Modulo II - Hacienda Publica y Derecho Tributario* (pág. 2). Madrid: IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CAIT.
- Manrique, A. (1991). *La Constitución de la Nueva Colombia. Con Comentarios y Concordancias* . Santiago de Cali: Fondo Editorial CEREC.
- Marín, A. P. (2009). *Siete factores claves para obtener el éxito en la Administración Tributaria Territorial* (Primera ed.). Medellín: Municipio de Medellín.
- Martín, J. M. (2007-2009). Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. En J. M. Martín, *Modulo II - Política Fiscal y Reformas Fiscales* (pág. 7). Madrid: IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CAIT.
- Parra, H. F. (2004). *El Impuesto de Industria y Comercio*. Bogotá: Temis S.A.
- Parra, H. F. (2010). *Análisis Comparativo del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia*. Bogotá, D.C.: Grupo Editorial Nueva Legislación Ltda.
- Ricardo, N. V. (2007). Problemática Jurídica del Impuesto de Industria y Comercio en el Servicio Público Domiciliario de Energía Eléctrica. Medellín.
- Ricaurte, D. L. (2007). Coordinación Fiscal del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia. Proyecto de Investigación para la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. Bogotá.
- RIONEGRO, C. M. (2012). ESTATUTO TRIBUTARIO DE RIONEGRO. RIONEGRO, ANTIOQUIA, COLOMBIA.
- Romero, C. A. (1 de junio de 2011). *DocTributosTerritoriales1Jun2011.pdf*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2013, de Universidad EAFIT: [envivo.eafit.edu.co/conferencias/pregrados/contaduria/DocTributosTerritoriales1Jun2011.pdf](http://envivo.eafit.edu.co/conferencias/pregrados/contaduria/DocTributosTerritoriales1Jun2011.pdf)

Sautu, R. ,. (2001 (1997)). “Acerca de lo que es y no es investigación en ciencias sociales” en Wainerman, La trastienda de la investigación. En R. (. Catalina y Sautu. (Buenos Aires:Lumiere).: CLACSO.

Trigueros, M. P., & Lorenzo, L. A. (2013). *ESTIMACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA EN AMERICA LATINA*. Panama: CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINSTRACIONES TRIBUTARIAS.

Yubero, Fernando Díaz. (2000 a 2003). *ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS AVANZADAS*. Madrid-España: Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

## ANEXOS

### Anexo 1: Certificación Alcaldía



Rionegro, Noviembre 6 de 2014

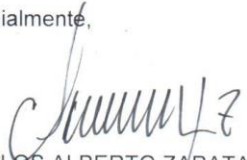
Doctor  
ABEL MARIA CANO MORALES  
Coordinador Maestría en Administración Tributaria y Política Fiscal  
Universidad de Antioquia

Asunto: Solicitud de certificación aplicación Modelo Tributario.

En calidad de Secretario de Hacienda del Municipio de Rionegro, le comunico que bajo la dirección de la Doctora Ángela Piedad Soto Marín, se implementó el modelo de 7 factores de éxito en los tributos que corresponde administrar a la Secretaría de Hacienda de Rionegro, modelo que fue estructurado tomando como referencia el modelo tributario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE-.

Este nuevo modelo ha permitido al municipio contar con nuevos recursos, que ubica y posiciona al Municipio de Rionegro en el primer municipio a nivel Departamental y Nacional en el Desempeño Fiscal, evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000. Medición que expresa entre otros el fortalecimiento del esfuerzo fiscal y la responsabilidad en el manejo de las decisiones financieras como entidad territorial, con excelente nivel de sostenibilidad y finanzas sanas.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO ZAPATA ZAPATA  
Secretario de Hacienda



NIT. 890.907.317-2. Dirección Calle 49 N° 50-05 PBX 520 40 60, Código Postal (ZIP CODE) 054040.  
[www.rionegro.gov.co](http://www.rionegro.gov.co) Correo electrónico: [alcaldia@rionegro.gov.co](mailto:alcaldia@rionegro.gov.co)

DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

## Anexo 2: Anuncio De Prensa





## Anexo 3: Aviso De Prensa

ser una población arriera y gracias a ello se propició el desarrollo agropecuario y lechero. Ahora, de acuerdo con la Gobernación, se perfila para ser un referente turístico de Antioquia.

gato para la localidad en sus 200 años será la remodelación del parque, que se pagará con 500 millones de pesos de la Gobernación y 20 millones del Municipio. "En 15 días firmaríamos el conve-

duraría 4 meses", añadió.

Guadalupe está vinculado con la producción de energía eléctrica mediante la central Porce III, una de las más obras de ingeniería más importantes de Colombia.

los balcones coloniales que rodean el parque principal y que son patrimonio material de los carolinistas. El desfile de carrozas es el espectáculo más bello de la fiesta.

En Donmatías termina hoy



### EN DEFINITIVA

Varios municipios de Antioquia han celebrado importantes aniversarios en 2014. Entre ellos, Marinilla, El Peñol, Belmira y ahora es el turno de Donmatías, Carrolina del Príncipe y Guadalupe.

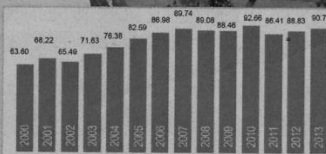
## RIONEGRO MEJOR MUNICIPIO EN DESEMPEÑO FISCAL A NIVEL NACIONAL

La calificación de la vigencia 2013 fue de 90,73 puntos.

La evaluación del desempeño fiscal de las entidades territoriales que lleva a cabo el Departamento Nacional de Planeación y cuyo documento de resultados se emite anualmente desde el año 2000, se fundamenta en el análisis de un indicador que agrupa y pondera indicadores relacionados con el tamaño de los ingresos totales percibidos por el ente, sus recaudos tributarios, la importancia de las rentas propias como contrapartida a las transferencias nacionales, la magnitud de la inversión social con respecto al total del gasto público, los gastos de funcionamiento y la deuda pública.

El Municipio de Rionegro ha presentado un buen desempeño fiscal a través de los últimos años, gracias a la implementación de nuevas políticas fiscales y tributarias.

La calificación del DNP, le da un parte de tranquilidad a los ciudadanos, quienes responsablemente pagan sus impuestos.



Fuente: Informes del DNP, vigencias 2000 a 2013.

DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

Soy Rionegro @AlcRionegro

HERNÁN OSPINA SEPÚLVEDA / ALCALDE  
JUAN ALBERTO GARCÍA GARCÍA / SECRETARIO DE HACIENDA

## Policía golpea plazas de vicio en Medellín

Por CARLOS MARIO GÓMEZ J.

Efectivos de la Policía Metropolitana desarrollaron una ofensiva contra el microtráfico en dos sitios de la ciudad.

El brigadier general José Gerardo Acevedo, comandante encargado de la institución, informó que mediante la Operación Santander, personal de la Sijin, luego de varios días de seguimiento, obtuvo una orden de allanamiento en un apartamento que servía como plaza de vicio en la calle 107b con carrera 76, del barrio Santander, noroccidente de Medellín.

En el lugar fueron capturadas dos mujeres y además cuatro hombres entre 18 y 35 años, encargados de la dosificación, empaquetado y venta de sustancias estupefacientes. Algunos de ellos tienen antecedentes por homicidio, porte ilegal de armas, tráfico de estupefacientes y hurto. Al parecer harían parte de la banda "Picacho".

En el inmueble incautaron 24.640 dosis de base de cocaína y 40 cartuchos calibre 9 mm.

# 24.640

dosis de base de cocaína incautaron en un operativo y 5.200 de marihuana en el otro.

En otra acción, en diligencia de allanamiento a un apartamento de la carrera 58 con calle 27, barrio Antioquia, desmantelaron un centro de dosificación y distribución de estupefacientes. En el lugar fue capturado un hombre de 35 años y dos mujeres de 31 y 50 años. Les fueron incautadas 5.200 dosis de marihuana tipo cripa, entre otros elementos.

Como novedad fue hallada una cámara de seguridad ubicada en el exterior del inmueble, la cual era monitoreada por los presuntos delincuentes desde el interior de la habitación en la que almacenaban la sustancia ilícita y así se podían percatar de la presencia o llegada de la Policía ■

## Anexo 4: Informe De Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP.

Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2013

**Tabla 3. Calificaciones más altas del desempeño fiscal municipal, 2013.**

Nombre	1/	2/	3/	4/	5/	6/	Indicador Fiscal
Rionegro (Antioquia)	10,93	2,69	21,77	92,97	90,84	83,03	90,73
Nobsa (Boyacá)	20,33	0,00	22,21	94,35	86,15	79,71	90,07
Cajicá (Cundinamarca)	21,08	6,18	14,02	82,95	84,88	81,00	88,36
Sopó (Cundinamarca)	25,82	3,38	16,90	94,97	77,94	72,19	87,84
Tocancipá (Cundinamarca)	22,63	5,34	9,60	79,51	81,46	79,37	87,82
Cota (Cundinamarca)	23,00	6,60	3,71	96,99	67,03	68,57	87,28
Orocué (Casanare)	48,11	0,00	46,21	91,79	96,34	73,01	86,53
Tenjo (Cundinamarca)	19,88	3,87	15,69	80,04	76,22	77,09	85,98
Chiquinquirá (Boyacá)	58,49	6,49	48,09	79,23	84,99	58,49	85,23
Puerto Gaitán (Meta)	3,36	28,16	41,23	97,81	95,99	84,87	84,95
Monterrey (Casanare)	34,55	0,00	62,93	92,60	94,17	81,12	84,92
Barrancabermeja (Santander)	30,56	0,72	39,27	98,43	82,98	63,80	84,90
Medellín (Antioquia)	38,69	3,58	28,56	78,54	88,72	70,52	84,82
Retiro (Antioquia)	29,22	8,11	25,02	85,15	82,15	71,68	84,72
Anapoima (Cundinamarca)	44,19	3,17	28,48	89,67	74,14	72,50	84,60
Sibaté (Cundinamarca)	33,04	7,75	27,30	93,05	75,72	62,90	83,27
Medellín (Antioquia)	38,69	7,43	25,32	76,84	85,73	66,45	83,22
Orocué (Casanare)	48,11	16,89	34,09	88,59	89,59	67,93	82,91
Retiro (Antioquia)	29,22	9,09	28,84	84,62	76,13	71,29	82,78
Puerto Colombia (Atlántico)	54,70	-	26,09	87,40	69,36	61,74	82,70

Fuentes: DNP-DDTS

1/ Autofinanciación de los gastos de funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD \* 100%

2/ Respaldo del servicio de la deuda = Servicio de la deuda / ingreso disponible \* 100%

3/ Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías = Transferencias + Regalías / ingresos totales \* 100%.

4/ Generación de recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos corrientes \* 100%

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total \* 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes \* 100%



## Anexo 5: Informe De Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP.

Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2013

**Tabla 13. Región Eje Cafetero – Mejores Desempeños 2013.**

Municipio	Indicador 2013
Rionegro - Antioquia	90,73
Medellín - Antioquia	84,82
Retiro - Antioquia	84,72
Envigado - Antioquia	84,34
Itagüí - Antioquia	83,95
La Estrella - Antioquia	83,85
Girardota - Antioquia	82,43
Guarne - Antioquia	82,39
Puerto Berrio - Antioquia	82,09
Copacabana - Antioquia	81,65
Sabaneta - Antioquia	80,58
Pereira - Risaralda	80,56
La Ceja - Antioquia	80,40
Yondo - Antioquia	79,61
Caldas - Antioquia	79,34

Fuente: DNP-DDTS

Continuando con el análisis regional puede verse que un buen porcentaje de municipios petroleros registran mediciones muy satisfactorias en la región Llano, en donde 13 municipios sobresalen no solo a nivel regional sino también en los resultados nacionales (Tabla 14).

Cabe mencionar que los municipios del Llano y el Eje Cafetero son fuertes en especial en la recaudación de recursos propios en donde sobresale el impuesto de industria y comercio que se constituye en el ingreso tributario de mayor participación en monto en los tributarios.

## Anexo 6: Informe Desempeño Fiscal Municipios De Colombia 2013. DNP.

Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2013

Departamento	Municipio	Autofinanciamiento gastos de funcionamiento 1/	Respaldo del servicio de la deuda 2/	Dependencia transferencias y regalías 3/	Generación de recursos propios 4/	Magnitud de la inversión 5/	Capacidad de ahorro 6/	Indicador de desempeño Fiscal 7/
Antioquia	Rionegro	17,00	2,69	21,77	92,97	90,84	83,03	90,73
Boyacá	Nobsa	15,72	0,00	22,21	94,35	86,15	79,71	90,07
Cundinamarca	Cajicá	19,84	6,18	14,02	82,95	84,88	81,00	88,36
Cundinamarca	Sopó	26,19	3,38	16,90	94,97	77,94	72,19	87,84
Cundinamarca	Tocancipá	18,22	5,34	9,60	79,51	81,46	79,37	87,82
Cundinamarca	Cota	21,57	6,60	3,71	96,99	67,03	68,57	87,28
Casanare	Orocué	40,59	0,00	46,21	91,79	96,34	73,01	86,53
Cundinamarca	Tenjo	25,59	3,87	15,69	80,04	76,22	77,09	85,98
Arauca	Arauquita	57,16	0,00	48,32	86,60	93,75	76,20	85,41
Boyacá	Chiquinquirá	46,70	6,49	48,09	79,23	84,99	58,49	85,23
Meta	Puerto Gaitán	12,07	28,16	41,23	97,81	95,99	84,87	84,95
Casanare	Monterrey	52,88	0,00	62,93	92,60	94,17	81,12	84,92
Santander	Barrancabermeja	33,72	0,72	39,27	98,43	82,98	63,80	84,90
Antioquia	Medellín	28,42	3,58	28,56	78,54	88,72	70,52	84,82
Antioquia	Retiro	25,54	8,11	25,02	85,15	82,15	71,68	84,72
Cundinamarca	Anapoima	25,84	3,17	28,48	89,67	74,14	72,50	84,60
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	0,00	2,39	24,82	79,71	81,21	69,92	84,47
Antioquia	Envigado	17,73	9,22	21,41	80,03	80,52	74,01	84,34
Cundinamarca	Gachancipá	17,11	0,89	21,37	47,20	88,50	89,98	84,32
Atlántico	Puerto Colombia	52,10	0,00	23,07	90,49	77,34	55,14	83,99
Antioquia	Itagüí	32,32	2,99	35,20	87,99	84,01	66,07	83,95
Cundinamarca	Cogua	27,29	1,23	38,64	84,04	86,14	69,19	83,92
Antioquia	La Estrella	27,09	4,79	14,39	70,33	80,91	68,34	83,85
Cundinamarca	Mosquera	23,38	10,42	41,27	93,18	85,10	72,47	83,66
Santander	San Gil	34,18	2,46	32,33	80,26	85,07	67,57	83,64
Cundinamarca	Sibaté	36,05	6,17	33,15	92,52	82,07	62,70	83,58